



# Valförandet

– valhemlighet, träffsäkerhet  
och godtagbar tid

RIR 2019:35



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-544-2

RIR 2019:35

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MATTON COLLECTION

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2019

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:*

## Valförfarandet

### – valhemlighet, träffsäkerhet och godtagbar tid

Riksrevisionen har granskat om regeringens och de statliga valmyndigheternas arbete med att genomföra val är ändamålsenligt utformat. Granskningen har fokus på tre aspekter av valförfarandet, nämligen valhemligheten, träffsäkerheten i de preliminära valresultaten och tiden det tar att genomföra sammanräkningen. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringens och valmyndigheterna.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisor Hanna Brohmé har varit föredragande. Revisor Ingrid Edberg och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Hanna Brohmé

*För kännedom:*

Regeringskansliet; Justitiedepartementet, Finansdepartementet och Kulturdepartementet  
Valmyndigheten och länsstyrelserna

VALFÖRFARANDET – VALHEMLIGHET, TRÄFFSÄKERHET OCH GODTAGBAR TID

RIKSREVISIONEN

# Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Motiv till granskning	11
1.3 Syfte och frågeställningar	12
1.4 Avgränsningar	12
1.5 Bedömningsgrunder	13
1.6 Metod	14
1.7 Genomförande	15
1.8 Disposition	15
2 Allmänna val i Sverige	16
2.1 Den svenska vallagstiftningen	16
2.2 Valsystemet och dess organisering	16
2.3 Röstning före och under valdagen	18
2.4 Rösträkning	19
2.5 Preliminärt och slutligt valresultat	20
2.6 Mandatfördelning	20
2.7 Tidigare rapporter och utredningar	22
3 Är valhemligheten ändamålsenligt skyddad?	26
3.1 Skyddet av valhemligheten i vallokalerna	26
3.2 Risker med avskärmning av valsedlar	27
3.3 Om bedömningen av skyddet av valhemligheten	28
3.4 Väljar- och enkätundersökning	28
3.5 Valhemligheten skyddas väl, särskilt med avskärmningarna	29
3.6 Avskärmningarna medför svårigheter för röstmottagarna	31
3.7 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	37
4 Är valresultaten träffsäkra i tillräcklig omfattning?	40
4.1 Rösträkningens olika steg	40
4.2 Krav på tillförlitliga och träffsäkra valresultat	41
4.3 Målkonflikten mellan högt valdeltagande och träffsäkerhet	41
4.4 Om bedömningen av träffsäkerheten	43
4.5 Undersökning av de preliminära valresultatens träffsäkerhet	43
4.6 Mandatförändringar under rösträkningen i valen 2010–2018	44
4.7 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	49
5 Blir de slutliga valresultaten klara i godtagbar tid?	51
5.1 Vad innebär godtagbar tid?	51
5.2 Om bedömningen av godtagbar tid	53
5.3 Tid för länsstyrelsens slutliga sammanräkning	53
5.4 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser	57

Referenslista	59
Bilaga 1. Metod för datainsamling och analys	63
Bilaga 2. Intervjufrågor väljarundersökning	69
Bilaga 3. Enkätfrågor till kommunerna	71
Bilaga 4. Enkätfrågor till länsstyrelserna	77
Bilaga 5. Exkluderade val i undersökningen av mandatförändringar	81
Bilaga 6. Exkluderade val i undersökningen av länsstyrelsens tid för rösträkning	83

## Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat regeringens och de statliga valmyndigheternas arbete med att genomföra val. Granskningen har fokuserat på tre väsentliga aspekter av valförfarandet, nämligen skyddet av valhemligheten, träffsäkerheten i de preliminära valresultaten och tiden det tar att genomföra sammanräkningen. Den övergripande slutsatsen är att arbetet i huvudsak är ändamålsenligt utformat, men att det finns utrymme för förbättringar i syfte att öka ändamålsenligheten i arbetet med att genomföra val.

Valhemligheten skyddas enligt väljarna väl i vallokalerna, särskilt med den nya avskärmningen av valedlarna. Samtidigt orsakar avskärmningarna en rad problem i vallokalerna med betydande risker för valdeltagandet framöver.

Riksrevisionen bedömer att de preliminära valresultaten är rimligt träffsäkra i förhållande till det slutliga valresultatet. Samtidigt finns det utrymme att ytterligare öka träffsäkerheten i dessa. Skillnaden mellan de preliminära och de slutliga valresultaten har ökat i de senaste valen. Utvecklingen går därmed åt motsatt håll jämfört med lagstiftarens intention, men enligt vår bedömning inte i någon alarmerande takt.

Granskningen visar också att valresultaten blir klara inom de tidsgränser som riksdagen bedömt rimliga. Länsstyrelsernas arbete med att slutligt räkna rösterna och protokollföra resultatet tar emellertid allt längre tid. Vår bedömning är att trenden är så pass svag att den inte medför någon större risk för att tidsgränserna för när valresultaten behöver vara klara skulle överträdas.

Många av de problem som iakttagits i samband med granskningen kan kopplas till det svenska systemet för valedlar. Trots att valedelssystemet inte varit fokus för granskningen har Riksrevisionen gjort flera iakttagelser om det.

Mot bakgrund av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i granskningen rekommenderar vi regeringen följande:

- Ge Valmyndigheten i uppdrag att bereda möjlighet för samverkan mellan Valmyndigheten, länsstyrelserna och de kommunala valnämnderna.
- Se över Valmyndighetens roll och ansvar. Översynen bör innefatta frågan om Valmyndigheten ska ges möjlighet att meddela riktlinjer till länsstyrelser och kommunala valnämnder.
- Ta ställning till huruvida det är önskvärt att öka andelen förtidsröster som räknas på valnatten.
- Ta initiativ till en bred översyn av valedelssystemet i syfte att avgöra hur ett alternativt valedelssystem skulle kunna utformas inför kommande val i Sverige.

## Granskningens resultat

För att demokratin ska fungera tillfredsställande är ett väl avvägt och i praktiken välfungerande vals system av fundamental betydelse. Det svenska vals systemet står sig väl i internationella jämförelser, men brister av olika slag har också uppmärksammats. Bland annat har Sverige fått kritik av internationella OSSE för bristande skydd av valhemligheten i samband med att väljare plockar valsedlar inför röstning.

Den 1 januari 2019 kom ett nytt regelverk om avskärmning av valsedlarna på plats och det är mot bakgrund av tidigare uppmärksammade problem angeläget att granska hur detta har implementerats. Det har också uppmärksammats att mandatfördelningen har justerats tämligen mycket i samband med fastställandet av det slutliga valresultatet.

Den övergripande granskningsfrågan är om regeringens och de statliga valmyndigheternas arbete med att genomföra val är ändamålsenligt utformat. Granskningen har fokus på tre väsentliga aspekter av valförandet, nämligen skyddet av valhemligheten, träffsäkerheten i de preliminära valresultaten och tiden det tar att genomföra sammanräkningen. Granskningsfrågorna är följande:

- Är valhemligheten i vallokalerna ändamålsenligt skyddad mot bakgrund av bestämmelsen om avskärmning av valsedlar?
- Är de preliminära valresultaten träffsäkra i tillräcklig omfattning?
- Blir valresultaten klara i godtagbar tid?

### Valhemligheten bättre skyddad men oro finns inför kommande val

Sedan den 1 januari 2019 finns en bestämmelse i vallagen om att platsen där valsedlarna läggs ut ska vara avskärmad. Bestämmelsen syftar till att ytterligare stärka skyddet av valhemligheten och samtidigt ge rimliga förutsättningar för röstmottagarna att upprätthålla ordningen bland valsedlarna, och att hålla uppsikt över väljarnas sätt att agera i anslutning till valsedelstället.

Den nya bestämmelsen innebar att kommunerna tog fram olika lösningar för avskärmning av valsedlarna. Vid EU-valet i maj 2019 undersökte Riksrevisionen hur väljarna upplevde att valhemligheten upprätthölls i två kommuner som valt olika lösningar för att hantera avskärmningen, Umeå och Stockholm.

Jämfört med tidigare val där avskärmning av valsedlarna vid valsedelställen saknats upplever väljarna nu att valhemligheten skyddas bättre. Känslan av avskildhet var starkare i Umeå där väljaren gick in i ett avskärmat bås än i Stockholm där avskärmningen av valsedlar utgjordes av en wellpapplåda med insynsskydd på tre sidor.

Granskningen visar att avskärmningarna samtidigt försvårade röstmottagarnas arbete med att ha uppsyn över valsedlarna och förhindra sabotage av olika slag.



I EU-valet 2019 förekom det i så många som nio av tio kommuner att väljare dröjde kvar länge vid valseställen (ibland för att göra iordning sin röst där) och att köbildning uppstod. Det finns en oro för att dessa problem kommer att bli vanligare i kommande val, vilket i förlängningen innebär att avskärmningarna riskerar att leda till lägre valdeltagande.

Avsaknaden av samverkan mellan kommunerna har framträtt på ett påtagligt sätt när det gäller arbetet med att ta fram lämpliga avskärmningar för att bevara valhemligheten. Med utvecklad samverkan mellan dem, såväl som mellan kommunerna, länsstyrelsen och Valmyndigheten, skulle arbetet med att genomföra val kunna bli mer ändamålsenligt. Riksrevisionen har i granskningen noterat önskemål från samtliga nivåer inom valadministrationen om att Valmyndigheten bör få mandat att utfärda riktlinjer för de övriga aktörerna inom valadministrationen.

### Sena förtidsröster ger mindre träffsäkert valnattsresultat

Lagstiftarens intention är att valnattsresultatet bör vara så tillförlitligt som möjligt, i betydelsen att det bör ge en så träffsäker bild som möjligt av det slutliga valresultatet. Det preliminära valresultat som presenteras under valnatten får stor uppmärksamhet i media och behandlas ofta som om det vore det slutliga. Sammanblandningen leder enligt Valmyndigheten till klagomål, namninsamlingar och överklaganden, vilket medför en risk för minskad trovärdighet för valsystemet.

Den nuvarande ordningen gör det möjligt att förtidsrösta på valdagen och syftar till att öka valdeltagandet i så hög utsträckning som möjligt. Vissa röster hinner därmed inte föras till vallokalen i tid för att räknas med i valnattsresultatet. Det finns således en inbyggd målkonflikt i systemet mellan målet om högt valdeltagande och en hög träffsäkerhet i valresultatet på valnatten.

Granskningen visar att det skulle vara möjligt att höja andelen röster som faktiskt räknades på valnatten utan att det påverkar möjligheten att förtidsrösta. Det förutsätter dock att distributionen av förtidsröster förbättras och att kommunerna räknar fler valseدلar redan under valnatten och inte sparar dem till den så kallade onsdagsräkningen.

Resultatet vid den slutliga sammanräkningen skiljer sig från det preliminära resultatet av framför allt två skäl. Det beror dels på att länsstyrelserna kan göra en annan bedömning än kommunerna i fråga om vilka röster som är giltiga, dels på att partier som inte är så kallade rapportpartier (det vill säga sådana vars röster kategoriseras som röster på "övriga partier" i den preliminära rösträkningen) får sina mandat redovisade för första gången vid den slutliga sammanräkningen. En stor del av mandatförändringarna vid den slutliga rösträkningen förklaras av att mandat för första gången tilldelas icke-rapportpartier. Detta syns särskilt i valen till kommunfullmäktige.

### Allt svårare att hinna få klart det slutliga valresultatet

Sammanräkningen av rösterna måste göras så att ett slutligt valresultat kan fastställas i god tid före riksdagens öppnande.

Tiden mellan länsstyrelsernas godkännande av röstningen och landstingsfullmäktiges första samling har krympt. Det beror i huvudsak på att det tar längre tid att slutföra och sammanställa det slutliga valresultatet. Hanteringen av så kallade stänklister, det vill säga listor med valsedlar som tillhör andra valkretsar än den där röstningen görs, är orsaken till det.

Bedömningen av stänklister skiljer sig åt mellan länsstyrelserna och hanteringen är tidskrävande. I januari 2019 beslutade dock länsstyrelserna gemensamt att framgent hantera valsedlar från andra valkretsar enbart som partivalsedlar. Om beslutet efterlevs i kommande val kommer hanteringen av stänklister att bli enhetlig och enligt Riksrevisionens bedömning mindre tidskrävande.

### Är valsedlarna det egentliga problemet?

Ett förändrat valsedelssystem har enligt vår bedömning potential att innebära en avsevärd lättnad i administrationen av röster. Det skulle kunna leda till fler räknade röster under valnatten, färre avvikelser mellan de preliminära valresultaten och slutresultat samt ett snabbare protokollfört valresultat. Med ett annat system för valsedlar skulle avskärmning av valsedelstall sannolikt inte behövas. Ett system med färre valsedlar skulle dessutom kunna minska valsedelssystemets miljöpåverkan.

Riksrevisionen har i granskningen inte haft fokus på valsedelssystemet och därför inte analyserat det i sin helhet. För att det ska gå att avgöra hur ett alternativt valsedelssystem skulle kunna utformas, och analysera konsekvenserna av en sådan förändring, måste frågan utredas vidare. Mot bakgrund av iakttagelser som gjorts i granskningen bedömer Riksrevisionen att det finns starka skäl att få till stånd en genomgripande utredning av valsedelssystemet där frågan analyseras utifrån fler perspektiv. I en sådan utredning bör fördelarna med ett förändrat valsedelssystem ställas mot de konsekvenser en förändring skulle kunna innebära för andra värden i valsystemet, till exempel valdeltagande, robusthet och transparens.

VALFÖRFARANDET – VALHEMLIGHET, TRÄFFSÄKERHET OCH GODTAGBAR TID

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Val till de folkvalda församlingarna riksdag, kommun- och landstingsfullmäktige samt Europaparlamentet utgör fundament i den svenska representativa demokratin. Regeringsformen slår fast att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Det svenska folkstyret förverkligas enligt grundlagen bland annat genom ett representativt och parlamentariskt statskick, med riksdagen som folkets främsta företrädare.<sup>1</sup> Att statskicket är representativt innebär att det är folket som genom allmänna val utser sina företrädare i riksdag, kommuner, landsting och Europaparlament. Kärnan i den svenska parlamentarismen utgörs av att den verkställande makten måste tolereras av den valda församlingen.<sup>2</sup>

För att demokratin ska fungera krävs ett väl avvägt valsystem. Den svenska demokratin och valsystemets uppbyggnad grundas på principerna om fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Folkförsamlingarna utses därför genom val som är fria, hemliga och direkta.<sup>3</sup> Det betyder att väljaren själv bestämmer hur hen ska rösta och att hen inte behöver avslöja sin röst för någon annan. Det innebär också att representanterna i folkförsamlingarna är direkt valda av folket.<sup>4</sup>

För att det demokratiska statskicket ska realiseras krävs att valsystemet är så konstruerat att det ger förutsättningar för att garantera de demokratiska principerna. Det krävs också att dessa principer värnas och omsätts i praktiken när väl valen genomförs. Enligt mätningar står den svenska demokratin stark och präglas av ett högt förtroende och nöjdhet, sett från ett medborgarperspektiv.<sup>5</sup>

## 1.2 Motiv till granskning

För att demokratin ska fungera tillfredsställande är ett väl avvägt och i praktiken välfungerande valsystem av fundamental betydelse. Även om det svenska valsystemet står sig väl i internationella jämförelser är det betydelsefullt att granskningar genomförs utifrån ett nationellt perspektiv med jämna mellanrum i syfte att skapa insyn och möjliggöra kontinuerlig utveckling av systemets funktionalitet.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> 1 kap. 1 och 4 §§ regeringsformen.

<sup>2</sup> Johansson, *Valrätt – en introduktion till den rättsliga regleringen av de allmänna valen*, 2018, s. 15.

<sup>3</sup> 1 kap. 1 § och 3 kap. 1 § regeringsformen.

<sup>4</sup> Johansson, *Valrätt – en introduktion till den rättsliga regleringen av de allmänna valen*, 2018, s. 21.

<sup>5</sup> Martinsson, *Den svenska demokratin står stark, men det finns varningstecken*, 2018-07-02.

<sup>6</sup> Se bland annat Norris, Wynter och Cameron, "Electoral Integrity & Campaign Media – The Electoral Integrity Project 2018 mid-year update", s. 6–7, 2018.

Det har också framkommit problemindikationer av olika slag. Bland annat har Sverige fått kritik av internationella organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) för bristande skydd av valhemligheten i samband med att väljare plockar valsedlar inför röstning.<sup>7</sup> Sedan den 1 januari 2019 har ett nytt regelverk gällande platsen för valsedlarna kommit på plats och det är mot bakgrund av tidigare problemindikationer angeläget att granska hur detta har implementerats. Det har också uppmärksammats att mandatfördelningen har justerats tämligen mycket i samband med att det slutliga valresultatet har fastställts.<sup>8</sup>

Eftersom valsystemet är av så stor betydelse för demokratin är det, oaktat dessa och eventuella andra problemindikationer, viktigt att det regelbundet genomlysas. Riksrevisionen har heller inte tidigare granskat valförfarandet. Den insyn som en granskning möjliggör skapar förutsättningar för förståelse för och en möjlighet att identifiera brister i det praktiska valförfarandet. I den mån identifierade brister också omhändertas kan granskningen bidra till att öka förtroendet för valsystemet och demokratin som helhet.

### 1.3 Syfte och frågeställningar

Den övergripande granskningsfrågan är om regeringens och de statliga valmyndigheternas arbete med att genomföra val är ändamålsenligt utformat. Granskningen har fokus på tre väsentliga aspekter av valförfarandet, nämligen skyddet av valhemligheten, träffsäkerheten i de preliminära valresultaten och tiden det tar att genomföra sammanräkningen. Granskningsfrågorna är följande:

- Är valhemligheten i vallokalerna ändamålsenligt skyddad mot bakgrund av bestämmelsen om avskärmning av valsedlar?
- Är de preliminära valresultaten träffsäkra i tillräcklig omfattning?
- Blir valresultaten klara i godtagbar tid?

### 1.4 Avgränsningar

Granskningen omfattar regeringen, Valmyndigheten och länsstyrelserna, det vill säga den statliga valadministrationen och styrningen av denna. Riksrevisionen granskar inte kommunerna, och lämnar heller inte rekommendationer till kommunsektorn. Den lokala valadministrationen i kommunerna ingår i granskningen endast i den mån deras arbete belyser omständigheter av betydelse för att bedöma de statliga aktörernas agerande.

<sup>7</sup> OSCE, "Sweden general elections 9 September 2018. ODIHR needs assessment mission report 15-17 May 2018", s. 9, 2018 och OSCE, "Sweden general elections 9 September 2018. ODIHR Election Expert Team Final Report", s. 10, 2018.

<sup>8</sup> Efter valen 2018 framkom bland annat att Liberalerna i Järfälla kommun kontrollräknade delar av sina valsedlar på grund av att det endast skiljde en röst för att få ett ytterligare mandat, se SVT Nyheter, "Liberalerna i Järfälla kontrollräknade själva sina röster", 2018-09-27.

## 1.5 Bedömningsgrunder

Lagstiftarens övergripande intentioner avseende vart och ett av granskningsområdena redogörs för nedan. I respektive kapitel presenteras lagstiftarens mer detaljerade intentioner avseende dessa områden och hur Riksrevisionen förhåller sig till dem vid bedömning av granskningens resultat.

### Valhemligheten ska skyddas

En av de principer som enligt FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948) definierar fria och rättvisa val är att valet sker hemligt.<sup>9</sup> Att en enskild väljare inte ska behöva avslöja för någon annan hur hen röstat är med andra ord avgörande för att valet ska betraktas som demokratiskt. Redan i förarbetena till 1972 års vallag, som den moderna vallagen vilar på, anges att det måste föreligga garantier för att valen sker under former som tryggar den fria val nödvändiga valhemligheten.<sup>10</sup> I vallagen finns flera bestämmelser som syftar till att på olika sätt säkra valhemligheten genom hela valförfarandet.<sup>11</sup> Sedan den 1 januari 2019 finns där en bestämmelse om att platsen där valsedlarna läggs ut ska vara avskärmad.<sup>12</sup> I förarbetena till den betonar lagstiftaren att fria och hemliga val är en grundläggande förutsättning för valsystemets legitimitet.<sup>13</sup>

### Valresultaten ska vara träffsäkra

Vid valen till de beslutande församlingar som utgör grundpelare i vår demokrati är det av största betydelse att förfarandet är utformat så att det fyller högt ställda krav på tillförlitlighet.<sup>14</sup> Kravet på tillförlitlighet gäller också de preliminära valresultaten i betydelsen att de bör ge en så träffsäker bild som möjligt av det slutliga valresultatet.<sup>15</sup>

### Valresultaten ska lämnas så snart som möjligt

Vid en avvägning mellan valsäkerheten och att valresultatet inte ska fördröjas menar lagstiftaren att valsäkerheten äger prioritet. Samtidigt är det angeläget att rösträkningen i samband med val avslutas så snart som möjligt.<sup>16</sup> Enligt regeringsformen ska den nyvalda riksdagen samlas på den femtonde dagen efter

<sup>9</sup> Artikel 21.3 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948).

<sup>10</sup> Prop. 1972:105 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till vallag, m.m., s. 89.

<sup>11</sup> Vallagen (2005:837).

<sup>12</sup> 8 kap. 2 § vallagen (2015:837), ändrad genom SFS 2018:1969.

<sup>13</sup> Prop. 2017/18:286 Stärkt skydd för valhemligheten, bet. 2018/19:KU12, rskr. 2018/19:35.

<sup>14</sup> Prop. 1972:105 s. 88.

<sup>15</sup> Prop. 1972:105, s. 100–108, bet.1972:KU49 s. 24, rskr. 269.

<sup>16</sup> Prop. 2013/14:124 Ökad effektivitet, säkerhet och tillgänglighet i valförfarandet, s. 47, bet 2013/14:KU31 s. 16, rskr. 2013/14:231.

valdagen, dock tidigast på den fjärde dagen efter det att valresultatet kungjorts.<sup>17</sup> Det medför att riksdagens första sammanträde fördröjs om valresultatet för riksdagsvalet presenteras mer än 11 dagar efter valdagen. I valen till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige krävs att valresultat och mandatfördelning är fastställt innan den 15 oktober, det vill säga senast 30 dagar efter valdagen.<sup>18</sup>

## 1.6 Metod

Skyddet av valhemligheten har granskats i samband med valet till Europaparlamentet (EU-valet) den 26 maj 2019. En väljarundersökning genomfördes vid vallokaler i Stockholm och Umeå i vilken Riksrevisionen ställde frågor till drygt 1 400 väljare efter avslutad röstning. Frågorna handlade om i vilken mån de upplevde att valhemligheten i vallokalen var säkrad, särskilt mot bakgrund av de nya avskärmningarna av valsedlar.<sup>19</sup>

För att få en närmare uppfattning om hur de utvalda vallokalerna i Stockholm hade valt att avskärma platsen för valsedlarna genomförde Riksrevisionen platsbesök vid dessa. Information om hur Umeå kommuns lösning för att avskärma valsedlarna såg ut erhöles genom bilder och beskrivningar per e-post. För att besvara granskningsfrågan som avser valhemligheten används också material från enkätfrågor som ställts till kontaktpersoner i kommunerna.<sup>20</sup>

Granskningens två andra frågor besvaras genom analys av registerdata från valdatasystemet samt svar på frågor i enkät som Riksrevisionen ställt till kontaktpersoner vid kommuner och länsstyrelser.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> 3 kap. 10 § regeringsformen.

<sup>18</sup> 5 kap. 9 § kommunallagen (2017:725).

<sup>19</sup> I bilaga 1 beskrivs urvalet av vallokaler för väljarundersökningen. I bilaga 2 framgår intervjufrågorna i väljarundersökningen.

<sup>20</sup> I bilaga 1 finns en närmare beskrivning av kommunenkäten och i bilaga 3 framgår de frågor som ställdes i enkäten.

<sup>21</sup> I bilaga 1 finns en närmare beskrivning av kommunenkäten och länsstyrelseenkäten. I bilaga 3 framgår de frågor som ställdes till kommunerna och i bilaga 4 framgår de frågor som ställdes till länsstyrelserna.



De uppgifter från valdatasystemet som Riksrevisionen har begärt ut från Valmyndigheten visar tidsåtgång för genomförandet av val till riksdag, kommun- och landstingsfullmäktige för åren 2010, 2014 och 2018. Datamaterialet innehåller också uppgifter om valresultat och mandatfördelning för respektive val under nämnda år. Dessa data utgör det huvudsakliga analysmaterialet för att besvara granskningens fråga avseende tiden det tar att genomföra val och presentera ett färdigt valresultat. Uppgifterna från valdatasystemet utgör också huvudmaterial för att besvara frågan om de preliminära valresultatens träffsäkerhet. Bedömningen av träffsäkerheten baseras i granskningen på en analys av mandatförändringar mellan valnattsresultatet och det sammantagna preliminära resultatet, respektive det sammantagna preliminära valresultatet och det slutliga valresultatet. Material från enkäterna till länsstyrelser och kommuner har använts för att fördjupa analysen av granskningens frågor avseende tidsåtgången för genomförandet av val respektive träffsäkerheten i de preliminära valresultaten.

## 1.7 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Hanna Brohmé och projektmedarbetaren Ingrid Edberg. Under granskningens första fas, såväl som under empiriinsamlingen, leddes arbetet av revisionsdirektör Peter Johansson medan revisor Hanna Brohmé var projektmedarbetare. En referensperson har varit knuten till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten: professor Henrik Ekengren Oscarsson.

Företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet, Finansdepartementet och Kulturdepartementet), Valmyndigheten och länsstyrelserna har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

## 1.8 Disposition

I kapitel 2 ges en bakgrund till de allmänna valen i Sverige, hur valorganisationen är uppbyggd och hur det praktiskt går till att genomföra val samt tidigare rapporter och utredningar. Frågan om huruvida valhemligheten i vallokaler är skyddad mot bakgrund av den nya bestämmelsen om avskärmning av valsedlar behandlas i kapitel 3. I kapitel 4 behandlas frågan om huruvida de preliminära valresultaten är träffsäkra i tillräcklig omfattning. Kapitel 5 behandlar frågan om valresultaten lämnas i godtagbar tid. I början av kapitel 3, 4 och 5 presenteras lagstiftarens mer detaljerade intentioner avseende granskningens delområden, det vill säga de utvecklade bedömningsgrunder mot vilka granskningens resultat relateras som grund för slutsatsdragning. Rekommendationerna bygger vidare på Riksrevisionens bedömning av granskningens resultat i förhållande till de intentioner riksdagen uttryckt avseende de aktuella granskningsområdena.

## 2 Allmänna val i Sverige

Som grund till studierna redogörs nedan för vissa fakta om den svenska vallagstiftningen, valsystemet och dess organisering, samt hur röstning, rösträkning och mandatfördelning går till. Kapitlet avslutas med ett avsnitt som redogör för tidigare rapporter och utredningar med relevans för granskningen.

### 2.1 Den svenska vallagstiftningen

Det nuvarande svenska valsystemets konstruktion bottnar till stor del i Grundlagsberedningens arbete under 1960-talet, som kom att befästas genom 1974 års regeringsform.<sup>22</sup> Den första för riksdagsval och kommunala val gemensamma vallagen instiftades 1972.<sup>23</sup> Utifrån den har lagstiftningen successivt utvecklats, via 1997 års vallag,<sup>24</sup> till den moderna vallagen som trädde ikraft den 1 januari 2006.<sup>25</sup> Nu gällande bestämmelser för hur val i praktiken ska genomföras anges i vallagen (2005:837) och i valförordningen (2005:874). Den senaste ändringen i vallagen utgörs av införandet av bestämmelsen om avskärmning av platsen där valsedlar läggs ut (8 kap. 2 § vallagen) som tillämpades för första gången vid EU-valet 2019.<sup>26</sup>

### 2.2 Valsystemet och dess organisering

Den svenska valorganisationen är organiserad i tre nivåer som är oberoende av varandra, och ser i huvudsak likadan ut för såväl val till riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige samt som för val till Europaparlamentet. Organisationsstrukturen är inte hierarkisk utan varje myndighet är ansvarig för sina respektive områden enligt vallagen.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Johansson, *Valrätt – en introduktion till den rättsliga regleringen av de allmänna valen*, 2018, s. 16.

<sup>23</sup> Vallagen (1972:620).

<sup>24</sup> Vallagen (1997:157).

<sup>25</sup> Vallagen (2005:837).

<sup>26</sup> 8 kap. 2 § vallagen (2015:837), ändrad genom SFS 2018:1969.

<sup>27</sup> 3 kap. 1 – 3 §§ vallagen (2005:837).

Valmyndigheten har ett övergripande ansvar för frågor om val och landsomfattande folkomröstningar.<sup>28</sup> Förutom ett centralt ansvar för genomförandet av dessa ingår i Valmyndighetens uppgifter bland annat att fördela mandaten från riksdags- och EU-valet.<sup>29</sup> Valmyndigheten har regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter i begränsad omfattning. Den rätten gäller avgifter vid beställning av valsedlar och kuvert, valmaterialtekniska frågor och om administrativ information som ska finnas i protokoll som förs av valnämnderna och länsstyrelserna.<sup>30</sup>

Valmyndigheten utvecklar och underhåller också valadministrationens IT-stöd och tar fram och sprider information, handledningar och valmaterial till såväl väljare som de regionala och lokala valmyndigheterna. Det gör Valmyndigheten trots att det saknas uttrycklig reglering och formella beslut om att myndigheten har det ansvaret.<sup>31</sup> Efter varje val analyserar Valmyndigheten de problem som uppkommit samt ger förslag på lösningar i en så kallad erfarenhetsrapport.<sup>32</sup>

Länsstyrelserna är regionala valmyndigheter med ansvar för frågor om val och utbildning av valnämnderna inom länet. Länsstyrelserna beslutar om valdistrikt och genomför den slutliga rösträkningen i alla val. För val till kommun och landstingsfullmäktige fördelar de också mandaten mellan partierna och utser ledamöter och ersättare.<sup>33</sup>

Valmyndighet på lokal nivå är kommunernas valnämnder med ansvar för genomförandet av röstning inom kommunen. I det ansvaret ingår att utse och utbilda röstmottagare, se till så att det finns vallokaler och lokaler för förtidsröstning, se till att allt material finns på plats när röstningen ska genomföras samt att säkerställa ordningen i val- och röstningslokalerna så att röstningen kan genomföras på ett korrekt och säkert sätt.<sup>34</sup> De lokala valnämnderna svarar också för den preliminära rösträkningen som sker dels på valnatten, dels på onsdagen och i undantagsfall på torsdagen i veckan efter valdagen.<sup>35</sup>

<sup>28</sup> 3 kap. 1 § vallagen (2005:837), 1 § förordning med instruktion för Valmyndigheten (2007:977).

<sup>29</sup> 14 kap. 1 § vallagen (2005:837).

<sup>30</sup> 16 § valförordningen (2005:874).

<sup>31</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2014–2015*, 2016, s. 33 och 35. Enligt Valmyndigheten tas det i några av förarbetena till vallagen för givet att myndigheten har till uppgift att tillhandahålla utbildningsmaterial i frågor om val. Valmyndigheten hänvisar till SOU 2013:24, E-röstning och andra valfrågor, s. 122, och prop. 2013/14:124, s. 15 och 17.

<sup>32</sup> I regleringsbrevet för Valmyndigheten framgår att myndigheten har i uppdrag att ta fram erfarenhetsrapporter efter valen.

<sup>33</sup> 3 kap. 2 §, 4 kap. 17 § andra stycket, 13 kap. 1 §, 14 kap. 1 § vallagen (2005:837).

<sup>34</sup> Förtidsröstning sker i röstningslokaler medan röstning i vallokal sker där väljaren är upptagen i valdistriktets röstlängd, 4 kap. 20–25 §§ vallagen (2005:837). Det gemensamma begreppet för lokalerna är röstmottagningsställe, 7 kap. 1 § vallagen (2005:837).

<sup>35</sup> 11 och 12 kap. vallagen (2005:837)

Beslut och andra åtgärder enligt vallagen får i viss utsträckning överklagas.<sup>36</sup> Länsstyrelsens eller Valmyndighetens beslut att fastställa utgången av ett val överklagas till Valprövningsnämnden.<sup>37</sup> Ett valresultat ska överklagas inom tio dagar efter det att valresultatet har kungjorts.<sup>38</sup> Valprövningsnämnden prövar även andra typer av beslut som fattats hos länsstyrelsen och Valmyndigheten, exempelvis beslut om indelning av valdistrikt, rättelser av röstlängder och registrering av partibeteckning.<sup>39</sup>

## 2.3 Röstning före och under valdagen

I vallagen anges att röstning äger rum vid röstmottagningsställen och att väljare i första hand röstar i sin vallokal på valdagen. Det går också att, före eller under valdagen, rösta i röstningslokaler som kommunerna eller utlandsmyndigheterna har inrättat.<sup>40</sup> Väljare får dessutom i vissa fall lämna sina röster till av valnämnden särskilt förordnade röstmottagare (ambulerande röstmottagare) eller rösta genom bud eller brev.<sup>41</sup>

I val som gäller hela landet ska det i varje kommun finnas lämpliga röstningslokaler där väljare kan förtidsrösta. Kommunerna bestämmer själva vilka dagar och tider en viss röstningslokal ska vara öppen. Minst en röstningslokal per kommun måste dock vara öppen varje dag under den tid som röstningen får ske.<sup>42</sup>

Väljare får rösta personligen i sin vallokal även om de redan har röstat i en röstningslokal eller brevröstat (ångerröstning). Om den tidigare rösten finns i vallokalen, får väljaren ångerrösta först sedan hen har fått tillbaka den rösten av röstmottagarna.<sup>43</sup>

Brevröster från utlandet eller fartyg i utrikesfart emottas av Valmyndigheten eller de kommunala valnämnderna. Valnämnden ska lämna brevröster och förtidsröster som inkommit till röstmottagningsställen till vallokalen i respektive valdistrikt, om dessa kan antas vara där innan tiden för röstmottagning har gått ut. De förtidsröster som kommit in senare än så ska valnämnderna behålla.<sup>44</sup>

<sup>36</sup> 15 kap. 1 och 3 §§ vallagen (2005:837).

<sup>37</sup> 15 kap. 3 § 4 vallagen (2005:837).

<sup>38</sup> 14 kap. 25–26 §§ och 15 kap. 6 § 5 vallagen (2005:837).

<sup>39</sup> 15 kap. 3 § vallagen (2005:837).

<sup>40</sup> Vid valen 2018 var det för första gången möjligt att förtidsrösta i samtliga kommuner även på valdagen.

<sup>41</sup> 7 kap. 1 § vallagen (2005:837).

<sup>42</sup> 4 kap. 24 § vallagen (2005:837).

<sup>43</sup> 9 kap. 14 § vallagen (2005:837).

<sup>44</sup> 8 kap. 11–12 §§ och 10 kap. 5 § vallagen (2005:837).

## 2.4 Rösträkning

När vallokalerna stängt på valdagen gör röstmottagarna i vallokalerna en första rösträkning av röstsedlarna.<sup>45</sup> Resultatet av den rösträkningen utgör det första preliminära valresultat som presenteras i mediernas valvåkor under valnatten. Röstmottagarna ringer in resultatet av rösträkningen i vallokalerna till länsstyrelserna som lägger in uppgifterna i valdatasystemet. Därmed blir de preliminära resultaten offentliga och kan ses på exempelvis Valmyndighetens webbplats. Det är viktigt att notera att valnattsresultatet inte omfattar samtliga giltiga röster i valet utan bara de röster som kommit in till vallokalerna innan stängning på valdagen. De resterande omkring 3 procenten av rösterna som valnämnderna inte lämnat eller som inte hunnit fram till vallokalerna innan stängning räknas först senare, under onsdagen och i undantagsfall även på torsdagen efter valet.<sup>46</sup> Se mer om detta i avsnitt 2.5.

Om det har hållits val till riksdagen samtidigt med annat val ska riksdagsvalet räknas först, därefter kan rösterna i kommun- respektive landstingsvalet räknas. För varje slag av val går räkningen av röster till så att valurnan först töms och antalet valkuvert räknas. Därefter tas valseدلarna ur valkuverten och en bedömning görs av om valsedeln kan anses giltig eller ogiltig.<sup>47</sup>

En valsedel kan ogiltigförklaras av flera orsaker, till exempel om valsedeln saknar partibeteckning, har mer än en partibeteckning eller har kännetecken som uppenbart gjorts med avsikt.<sup>48</sup> Valsedlar som ogiltigförklaras ska läggas tillbaka i sina valkuvert och sedan läggas samlat i ett särskilt omslag som förseglas.<sup>49</sup>

De valseklar som bedöms vara giltiga ska sorteras i grupper efter partibeteckning. Därefter räknas antalet valseklar i varje grupp. Slutligen läggs samtliga godkända valseklar för vart och ett av partierna i särskilda omslag som förseglas och resultatet av rösträkningen protokollförs.<sup>50</sup>

Omedelbart efter att rösträkningen i vallokalen har avslutats ska röstmottagarna överlämna röstlängd, protokoll, ytterkuvert för budröster och omslag som innehåller giltiga respektive ogiltiga röster till den kommunala valnämnden.<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> 11 kap. 1 § vallagen (2005:837).

<sup>46</sup> Oscarsson, "Utlandsröstande", 2016, s. 261–262.

<sup>47</sup> 11 kap. 2 § vallagen (2005:837).

<sup>48</sup> 13 kap. 7 § vallagen (2005:837).

<sup>49</sup> 11 kap. 2 § vallagen (2005:837).

<sup>50</sup> 11 kap. 2 § vallagen (2005:837).

<sup>51</sup> 11 kap. 3 § vallagen (2005:837).

## 2.5 Preliminärt och slutligt valresultat

På onsdagen efter valdagen ska de kommunala valnämnderna sammanträda för att granska och räkna de röster som inte räknats i vallokalerna (den så kallade ”onsdagsräkningen”). I valet 2018 tillämpades för första gången en ny bestämmelse om att valnämnderna får fortsätta räkna röster även på torsdagen efter valdagen om det behövs ytterligare tid för att på ett betryggande sätt genomföra rösträkningen.<sup>52</sup> Det **sammantagna preliminära valresultatet** bygger dels på röstmottagarnas rösträkning i vallokalerna under valnatten, dels på valnämndens preliminära rösträkning, ”onsdagsräkning” under onsdagen som i undantagsfall också fortsätter under torsdagen i veckan efter valet. Det preliminära valresultatet åskådliggör den preliminära mandatfördelningen mellan partierna utan att specificera de personer som ska inneha mandat. Vilka kandidater som har valts till ledamöter och ersättare framgår först senare, av det slutliga valresultatet.

När de kommunala valnämnderna har avslutat sin rösträkning ska de genast överlämna protokoll med preliminärt valresultat och omslag med valsedlar till länsstyrelserna.<sup>53</sup> Länsstyrelsen ansvarar för den slutliga röstsammanräkningen som görs under veckorna efter valet. Liksom de preliminära rösträkningarna är den slutliga sammanräkningen öppen för allmänheten och ska göras utan dröjsmål. Länsstyrelsen ska i samband med den också pröva om valsedlarna är giltiga och om något kandidatnamn på en valsedel ska anses vara obefintligt (det vill säga pröva giltigheten i personröster).<sup>54</sup> När den slutliga rösträkningen (i val till riksdag och Europaparlamentet) har avslutats ska länsstyrelsen underrätta den centrala valmyndigheten om resultatet av rösträkningen, det vill säga det som ligger till grund för det **slutliga valresultatet**.<sup>55</sup>

## 2.6 Mandatfördelning

På grundval av resultatet från den slutliga sammanräkningen fördelar den centrala valmyndigheten mandat i riksdagen och Europaparlamentet, samt fastställer vilka kandidater som valts till ledamöter och ersättare. I val till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige fördelar länsstyrelsen mandat mellan partierna och fastställer för varje valkrets ledamöter och ersättare.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> 12 kap. 1 § vallagen (2005:837).

<sup>53</sup> 11 kap. 4 § vallagen (2005:837).

<sup>54</sup> 13 kap. 1–2 §§ vallagen (2005:837).

<sup>55</sup> 13 kap. 9 § vallagen (2005:837).

<sup>56</sup> 14 kap. 1 § vallagen (2005:837).

Ett parti måste få minst 4 procent av rösterna för att få ett mandat i riksdagen. Av de 349 mandaten i riksdagen utgörs 310 av fasta valkretsmandat och 39 av så kallade utjämningsmandat.<sup>57</sup> Antalet fasta mandat i varje valkrets bygger på antalet personer med rösträtt i valkretsen. Fördelningen av mandaten ska spegla röstresultatet i varje valkrets. Valmyndigheten fördelar de fasta mandaten mellan partierna med en beräkningsmodell som kallas den jämkade uddatalsmetoden, vilken i stort innebär att antalet röster för varje parti delas med en serie tal till dess att alla de 310 mandaten är fördelade. Utjämningsmandaten finns till för att fördelningen mellan partier sett över hela landet ska bli så proportionell mot antalet röster som möjligt. De fördelas därför på ett sådant sätt att de motsvarar hur stor andel röster som partiet fått i hela landet.<sup>58</sup>

I val till kommunfullmäktige fördelas mandaten i kommuner som räknas som en enda valkrets mellan partier som fått minst 2 procent av rösterna i kommunen. I kommuner som är uppdelade på två eller flera valkretsar krävs minst 3 procent av rösterna för att ett parti ska bli tilldelat mandat. Mandaten i landstingsfullmäktige fördelas mellan partier som fått minst 3 procent av rösterna i landstinget.<sup>59</sup>

Valmyndigheten fattar beslut om fördelning av mandat och fastställande av vilka kandidater som har valts till ledamöter och ersättare i riksdagsvalen. När Valmyndigheten kungjort valresultatet genom att anslå det på myndighetens fysiska anslagstavla och publicera det på sin webbplats är valet till riksdagen avslutat.<sup>60</sup> Val till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige avslutas med att valresultatet kungörs genom att protokollet läggs fram för granskning.<sup>61</sup> I praktiken går det till så att länsstyrelsen lägger in resultaten från den slutliga sammanräkningen i valdatasystemet och därigenom skapar ett protokoll med uppgifter om mandatfördelningar och vilka kandidater som valts till ledamöter och ersättare. Länsstyrelsen granskar och godkänner därefter protokollet i valdatasystemet. I och med att länsstyrelsen godkänner protokollet publiceras det på Valmyndighetens webbplats, vilket innebär att det kungörs. Därmed är valen till kommun- och landstingsfullmäktige betraktade som avslutade.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> 3 kap. 6–7 §§ regeringsformen.

<sup>58</sup> 14 kap. vallagen (2005:837).

<sup>59</sup> 14 kap. § 6 vallagen (2005:837).

<sup>60</sup> 14 kap. 25 § vallagen (2005:837).

<sup>61</sup> 14 kap. 26 § vallagen (2005:837).

<sup>62</sup> Telefonsamtal med valsamordnare vid Länsstyrelsen i Stockholms län, 2019-09-05, och valsamordnare i Uppsala län, 2019-09-09.

## 2.7 Tidigare rapporter och utredningar

### Valmyndighetens erfarenhetsrapporter

Efter varje avslutat val publicerar Valmyndigheten en rapport som samlar iakttagelser och erfarenheter i syfte att belysa områden inom vilka myndigheten bedömer att lagstiftningen eller rutinerna för genomförandet av val behöver förbättras. Några områden har belysts återkommande i dessa så kallade erfarenhetsrapporter, bland annat valedelssystemets utformning och ansvarsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå inom valadministrationen.

Valmyndigheten har sedan åtminstone 2006 efterfrågat att valedelssystemet ses över i sin helhet med sikte på ett förenklat och förbättrat system.<sup>63</sup> Enligt dem är hanteringen av valedlar omfattande och rymmer en rad problem för såväl väljarna som för valadministrationen. Väljarna har svårt att förstå skillnaden mellan olika valedlar och hur de ska användas, och för valadministrationen innebär den stora mängden valedlar både logistiska utmaningar och svårigheter att hålla ordning i valedelställen. Myndigheten framhåller också att nuvarande system för valedlar innebär betydande miljömässiga kostnader. De anser därför att behovet av ett nytt valedelssystem är både stort och brådskande. I den senaste rapporten från 2019 beskriver myndigheten den stora mängden valedlar som grundproblemet i den svenska valadministrationen och understryker att en förändring av valedelssystemet är den enskilt viktigaste förbättringsåtgärden när det gäller svenska val.<sup>64</sup>

Valmyndigheten föreslår också i flera rapporter att ansvarsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå inom valadministrationen ses över.<sup>65</sup> Anledningen är att det är en återkommande företeelse att länsstyrelser efterfrågar tydligare instruktioner från Valmyndigheten.<sup>66</sup> De anser själva att deras ansvar bör tydliggöras så att det överensstämmer med behoven och de förväntningar som finns på Valmyndigheten, bland annat från de regionala och lokala valmyndigheterna. De uppfattar att det finns ett stort behov av normering från deras sida och att sådana befogenheter skulle underlätta arbetet med att genomföra val under stora delar av valperioden.<sup>67</sup> Sådana förändrade befogenheter ska enligt dem inte förväxlas med det decentraliserade valsystemet, där olika

<sup>63</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen den 17 september 2006*, 2007, s. 2, Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen den 19 september 2010*, 2011, s. 6–7 och 27, Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2014–2015*, 2016, s. 18 och 38, Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2018*, 2019, s. 51, Valmyndigheten, *Erfarenheter från Europaparlamentsvalet 2019*, 2019, s. 9.

<sup>64</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från Europaparlamentsvalet 2019*, 2019, s. 9.

<sup>65</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen den 19 september 2010*, 2011, s. 21.

<sup>66</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2014–2015*, 2016, s. 32.

<sup>67</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2018*, 2019, s. 6–7.



myndigheter räknar rösterna i flera led. Valmyndigheten framhåller att det är en styrka i det svenska valsystemet som behöver bevaras, men utifrån en gemensam styrning.<sup>68</sup> Valmyndigheten menar också att många kommuner är i behov av en stödfunktion och påtalar att Sveriges Kommuner och Regioner (tidigare Sveriges Kommuner och Landsting) skulle kunna spela en viktig rådgivande roll vad gäller beslut i frågor som valnämnderna ska fatta självständigt.<sup>69</sup>

I rapporten från 2014 begär Valmyndigheten därutöver bland annat att förtidsröstningen blir föremål för översyn i sin helhet och hemställer om tillägg i vallagens bestämmelser om Valmyndighetens ansvar för att tillhandahålla utbildningsmaterial.<sup>70</sup> Efter valen 2018 förslår myndigheten att ångerröstningen avskaffas eller begränsas i tid, samt att Valmyndighetens uppdrag att presentera det preliminära valresultatet regleras i någon form.<sup>71</sup>

Rapporten efter EU-valet 2019 beskriver erfarenheter från genomförandet av den nya bestämmelsen om att alla val- och röstningslokaler ska ha en avskärmad plats där valedlarna läggs ut i syfte att stärka skyddet av valhemligheten. Enligt Valmyndigheten fungerade avskärmningarna väl vid EU-valet både ur väljarnas och kommunernas perspektiv. Samtidigt uttryckte kommunerna oro inför hur avskärmningarna kan komma att fungera i de kommande allmänna valen 2022. I det aktuella valet förekom problem med köer och svårigheter att rymma avskärmningarna i befintliga röstningslokaler, och kommunerna befarar att problemen kan komma att bli än svårare vid kommande val. Valmyndigheten drar slutsatsen att grundproblemet är den stora mängden valedlar och understryker därför att behovet av ett nytt valedelssystem kvarstår.<sup>72</sup>

### Rapporter från internationella valobservatörer

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) hade valobservatörer på plats för att granska valförloppet 2018, bland annat med fokus på hur skyddet av valhemligheten upprätthålls i vallokalerna vid hanteringen av valedlar. I rapporten som publicerades i november 2018 lyfter OSSE bland annat fram att valedlarnas placering i vallokalerna kan innebära att skyddet av valhemligheten äventyras och rekommenderar den svenska regeringen att åtgärda detta.<sup>73</sup>

<sup>68</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2018*, 2019, s. 6–7.

<sup>69</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2014–2015*, 2016, s. 34.

<sup>70</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2014–2015*, 2016, s. 38.

<sup>71</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2018*, 2019, s. 51.

<sup>72</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från Europaparlamentsvalet 2019*, 2019, s. 8–9.

<sup>73</sup> OSCE, "Sweden general elections 9 September 2018. ODIHR Election Expert Team Final Report", s. 1 och 10, 2018.

## Statliga utredningar

Av den mängd statliga utredningar av valförandet som gjorts sedan införandet av den gemensamma vallagstiftningen på 70-talet är det inte någon som har haft fokus på träffsäkerheten i de preliminära valresultaten eller tiden det tar för länsstyrelserna att genomföra den slutliga sammanräkningen. År 2010 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att utreda åtgärder för att utveckla det kommunala beslutsfattandet och stärka den kommunala representativa demokratis funktionssätt.<sup>74</sup> För att få ett snabbare valgenomslag föreslog kommittén en tidigareläggning av tidpunkten för fullmäktiges tillträde. Kommittén ansåg att en sådan tidigareläggning i hög grad var beroende av tidsåtgången för sammanräkningen av röster.<sup>75</sup>

År 2011 tillsatte regeringen en vallagskommitté för att utreda frågor om e-röstning, mandatfördelning med mera.<sup>76</sup> Utredningen låg till grund för ett antal förändringar i vallagen, exempelvis att valnämnderna i undantagsfall får avsluta den preliminära rösträkningen en dag senare än tidigare, det vill säga under torsdagen efter valdagen.<sup>77</sup> Den bestämmelsen har inverkan på när länsstyrelserna kan färdigställa den slutliga sammanräkningen.

År 2015 beslutade regeringen direktiv till en särskild utredare med uppdrag att bland annat se över hur kraven kan skärpas på sättet att tillhandahålla valsedlar i anslutning till ett röstmottagningsställe.<sup>78</sup> Arbetet resulterade i betänkandet Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten (SOU 2016:71) och utvecklas delvis vidare i Regeringskansliets promemoria Stärkt skydd för valhemligheten (dnr Ju2018/00824/L6). De förslag som sedermera resulterade i lagändringen avseende avskärmning av platsen där valsedlarna läggs ut framläggs i proposition 2017/18:286 Stärkt skydd för valhemligheten och utskottsbehandlas i betänkande 2018/19:KU12.

I förarbetena beskriver regeringen att bakgrunden till den nya bestämmelsen om avskärmningar av valsedlar är att det har framförts invändningar mot valsystemet som hänger samman med att väljare i vissa fall har haft negativa upplevelser vid röstningen. Det har bland annat haft att göra med att väljare känt obehag på grund av risken att deras valhemlighet skulle kunna röjas i samband med röstningen, eftersom platsen där valsedlarna finns utlagda inte skyddas mot insyn. Regeringen beskriver också att väljare har upplevt det som obehagligt att behöva ta valsedlar medan andra tittar på, och onödigt omständligt och resursslösande att behöva plocka åt sig valsedlar från flera partier när de vetat vilket parti de ska rösta på.<sup>79</sup>

<sup>74</sup> Dir. 2010:53, Förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt.

<sup>75</sup> SOU 2012:30, Vital kommunal demokrati, s. 141 och 143.

<sup>76</sup> Dir. 2011:97, Översyn av valsystemet.

<sup>77</sup> Prop. 2013/14:48, Ökad effektivitet, säkerhet och tillgänglighet i valförandet.

<sup>78</sup> Dir. 2015:104, Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten.

<sup>79</sup> Prop. 2017/18:286, s. 10.

Vidare framförs i proposition 2017/18:286 att Sveriges Kommuner och Regioner liksom några andra remissinstanser anser att det är angeläget att det befintliga valsedelssystemet ses över i sin helhet samt att ett förenklat och förbättrat system bör vara på plats inför de allmänna valen 2022. Regeringen skriver som kommentar till det att frågan om att göra en större översyn av valsedelssystemet för närvarande bereds inom Regeringskansliet.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Prop. 2017/18:286, s. 10.

### 3 Är valhemligheten ändamålsenligt skyddad?

Riksrevisionen har granskat om valhemligheten i vallokalerna är ändamålsenligt skyddad mot bakgrund av den nya bestämmelsen 2019 om att platsen där valsedlarna läggs ut ska vara avskärmd.

#### 3.1 Skyddet av valhemligheten i vallokalerna

För att ett val ska betraktas som demokratiskt är det avgörande att valhemligheten är säkrad genom hela valförloppet.<sup>81</sup> I vallagen finns flera bestämmelser som syftar till att på olika sätt säkra valhemligheten. För att väljare inte ska störas eller hindras under röstningen ska vallokalerna vara tydligt avgränsade. En vallokal får inte ha anknytning till någon politisk sammanslutning, och bör heller inte ha anknytning till någon religiös sammanslutning eller till företag som kan påverka väljaren i samband med röstningen.<sup>82</sup>

På ett röstmottagningsställe ska viss ordning råda och för den ordningen ansvarar röstmottagarna. Blir det sådan oordning att den inte kan avstyras har röstmottagarna rätt att anvisa att röstmottagningen tillfälligt avbryts.<sup>83</sup> På ett röstmottagningsställe får det inte förekomma propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val.<sup>84</sup> Det ska där finnas ett lämpligt antal avskilda platser (valskärmar) där väljarna kan rösta utan insyn.<sup>85</sup> Väljare ska göra i ordning sina röster bakom en valskärm och därefter lämna valkuverten till röstmottagarna.<sup>86</sup>

Sedan den 1 januari 2019 finns en bestämmelse i vallagen om att platsen där valsedlarna läggs ut och plockas av väljarna ska vara avskärmd. Den nya paragrafens exakta lydelsen är: ”I anslutning till ett röstmottagningsställe ska det ordnas en lämplig avskärmd plats där valsedlar kan läggas ut.”<sup>87</sup> Bestämmelsen syftar till att ytterligare stärka skyddet av valhemligheten och samtidigt ge rimliga förutsättningar för röstmottagarna att upprätthålla ordningen bland valsedlarna och hålla uppsikt över väljarnas sätt att agera i anslutning till valsedelstället.

<sup>81</sup> Artikel 21.3 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948) samt prop. 2017/18:286, bet. 2018/19:KU12, rskr. 2018/19:35.

<sup>82</sup> 4 kap. 20 § vallagen (2005:837).

<sup>83</sup> 8 kap. 4 § vallagen (2005:837).

<sup>84</sup> 8 kap. 3 § vallagen (2005:837).

<sup>85</sup> 8 kap. 1 § vallagen (2005:837).

<sup>86</sup> 7 kap. 3 § vallagen (2005:837).

<sup>87</sup> 8 kap. 2 § vallagen (2015:837), ändrad genom SFS 2018:1969.

Eftersom det är av betydelse för valhemligheten att en väljare kan välja valsedlar utan påverkan måste valsedelstället effektivt skyddas från insyn från andra väljare. Enligt förarbetena förutsätter lagstiftaren att avskärmningen ska utformas på sådant sätt att risken för oordning eller sabotage minimeras.<sup>88</sup>

Det är den lokala valmyndigheten, det vill säga de kommunala valnämnderna, som ansvarar för att det i kommunen finns lokaler för röstmottagning och att ordningen i dessa upprätthålls.<sup>89</sup> Det är också de enskilda valnämnderna som har ansvar för att det finns en lämplig avskärmad plats där valsedlar kan läggas ut i enlighet med den nya bestämmelsen i vallagen.<sup>90</sup> Det finns således inte någon nationell modell för hur avskärmningarna utformas utan det är fullt möjligt att kommuner väljer olika lösningar runt om i landet.

### 3.2 Risker med avskärmning av valsedlar

I förarbetena till den nya bestämmelsen om att det i anslutning till ett röstmottagningsställe ska ordnas en lämplig avskärmad plats där valsedlar kan läggas ut beskrivs ett antal risker som några remissinstanser menar skulle kunna vara förknippade med denna.

En risk är att avskärmningarna skulle försvåra röstmottagarnas möjlighet att upprätthålla ordningen bland valsedlarna och motverka sabotage av olika slag, till exempel genom att väljare ersätter valsedlar av en viss typ med sedlar av en annan typ eller blandar samman och plockar bort vissa valsedlar. En annan är att väljare invaggas i en falsk trygghet genom åtgärden, eftersom andra väljare kan komma att se de valsedlar som väljaren håller i handen när hen går från platsen där valsedlarna läggs ut till valskärmen. Röstmottagare kan också komma att behöva göra tätare kontroller av valsedelställen för att säkerställa ordningen bland valsedlar, vilket kan innebära att väljare upplever att röstmottagarna får kännedom om vilka valsedlar hen tagit från valsedelstället. Inte minst menar några remissinstanser att köbildning till valsedelställen kan bli en oönskad konsekvens av bestämmelsen, särskilt där röstmottagningsstället inte är fullt ändamålsenligt för en avskärmning.<sup>91</sup>

I förarbetena resonerar regeringen kring de befarade riskerna och ger förslag på hur de kan avhjälpas. Enligt regeringen finns det inte anledning att anta att den föreslagna regleringen kommer att leda till några beaktansvärda problem med köbildning och därmed sammanhängande risk för lägre valdeltagande. Det kan dock inte uteslutas, menar regeringen, att kravet på avskärmning i några fall kan komma att leda till att kommuner behöver byta lokaler för röstmottagning.

<sup>88</sup> Prop. 2017/18:286, s. 15–16, bet. 2018/19:KU12, s. 10–11, rskr. 2018/2019:35.

<sup>89</sup> 4 kap. 20, 22 och 23 §§ och 8 kap. 4 § vallagen (2005:837).

<sup>90</sup> 8 kap. 2 § vallagen (2015:837), ändrad genom SFS 2018:1969.

<sup>91</sup> Prop. 2017/18:286, s. 12–13.

Regeringen understryker att det är viktigt att både upprätthålla och stärka förutsättningarna för ett högt och jämlikt valdeltagande. Därför får kommunernas möjligheter att erbjuda tillgängliga röstningslokaler inte påverkas i någon beaktansvärd mån av den nya bestämmelsen.<sup>92</sup>

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att det är möjligt att utforma en avskärmning av platsen för valsedlarna på ett sådant sätt att skyddet för valhemligheten effektivt kan stärkas samtidigt som det ges rimligt goda förutsättningar för en röstmottagare att fullgöra sitt ansvar att upprätthålla ordningen bland valsedlarna och kunna hålla uppsikt över väljarnas sätt att agera i anslutning till valsedelstället.<sup>93</sup>

### 3.3 Om bedömningen av skyddet av valhemligheten

Riksrevisionens bedömning av om valhemligheten i vallokalerna är ändamålsenligt skyddad mot bakgrund av de nya avskärmningarna av valsedlar utgår ifrån såväl resultatet från väljarundersökningen som kommunernas enkätsvar (se nedan). Riksdagens intention är att valhemligheten ska skyddas genom hela valförloppet och bestämmelsen om avskärmning av valsedlarna syftar till att stärka det skyddet. Samtidigt behöver det finnas rimliga förutsättningar för röstmottagarna att upprätthålla ordningen bland valsedlar och förhindra olika typer av sabotage. Det är också viktigt att bestämmelsen inte leder till beaktansvärda problem med köbildning eller får negativ inverkan på kommunernas möjligheter att erbjuda tillgängliga röstningslokaler, vilket kan hota valdeltagandet. För att bedöma ändamålsenligheten i hur valhemligheten i vallokalerna skyddas gör Riksrevisionen en samlad bedömning av hur väl avskärmningarna fungerar för att skydda valhemligheten i förhållande till hur införandet av dessa påverkar andra värden i valsystelet som är värda att värna, så som valdeltagandet och valmyndigheternas möjligheter att utföra sina åligganden i övrigt.

### 3.4 Väljar- och enkätundersökning

Den nya bestämmelsen om avskärmningar av valsedlar tillämpades för första gången i EU-valet den 26 maj 2019. I samband med valet genomförde Riksrevisionen en väljarundersökning för att försöka fånga hur väljarna upplevde skyddet av valhemligheten. Undersökningen designades som ett så kallat *kritiskt test* med särskilt sikte på utfallet av den nya bestämmelsen med avseende på skyddet av valhemligheten. Logiken i testet var den att om det påvisades problem i EU-valet skulle det också finnas det skäl att tro att problemen kan bli än

<sup>92</sup> Prop. 2017/18:286, s. 14.

<sup>93</sup> Prop. 2017/18:286, s. 13.

större i samband med ett nationellt val då antalet valsedlar, kuvert, väljare och avskärmningar som valadministrationen har att hantera är betydligt större.

Urvalet av vallokaler gjordes strategiskt utifrån principen att vallokalerna i de distrikt som studerades i allt väsentligt skulle vara så lika varandra som möjligt, med undantag för de olika lösningar kommunerna hade valt för avskärmning av valsedlar.<sup>94</sup>

Väljarundersökningen bestod av intervjuer med totalt 1 407 väljare som just avslutat sin röstning i EU-valet, och genomfördes i anslutning till sammanlagt sex vallokaler i Stockholm och i Umeå.<sup>95</sup> De tre vallokalerna i Stockholm hade en avskärningslösning medan de tre vallokalerna i Umeå hade en annan lösning för att skärma av valsedlarna. Undersökningen genomfördes med hjälp av upphandlade konsulter.<sup>96</sup>

För att få en närmare uppfattning om hur de utvalda vallokalerna i Stockholm hade valt att avskärma valsedlarna genomförde Riksrevisionen platsbesök vid dessa. Information om hur Umeå kommuns lösning för att avskärma valsedlarna såg ut erhöles genom bilder och beskrivningar per e-post.

Utöver platsbesöken och undersökningen av väljarnas upplevelser av hur valhemligheten skyddas har Riksrevisionen via en enkät ställt frågor till kontaktpersoner för valet i samtliga kommuner.<sup>97</sup> Syftet med det var att få en uppfattning om hur vanliga olika lösningarna för avskärmning av valsedlar var i det aktuella valet. Enkäten syftade också till att undersöka hur kommunerna upplevde att den valda lösningen för avskärmning fungerade, om de tyckte att det var svårt att avgöra hur avskärmningen skulle utformas samt hur de bedömde att den valda lösningen för avskärmning skulle kunna komma att fungera vid kommande val.

### 3.5 Valhemligheten skyddas väl, särskilt med avskärmningarna

Merparten av de 1 407 väljare som deltagit i Riksrevisionens väljarundersökning upplever att deras valhemlighet bevarats i EU-valet i maj 2019. Av samtliga svarande uttrycker 96 procent att de kände att de kunde rösta hemligt i valet. Det gäller för väljare som röstat i vallokalerna i Umeå såväl som i Stockholm trots att kommunerna valt olika lösningar för att leva upp till den nya bestämmelsen om avskärmning av valsedlarna.<sup>98</sup>

<sup>94</sup> I bilaga 1 beskrivs urvalet av vallokaler för väljarundersökningen.

<sup>95</sup> I bilaga 2 framgår intervjufrågorna i väljarundersökningen.

<sup>96</sup> Undersökningen genomfördes av konsulter från Kantar Sifo.

<sup>97</sup> 197 av 290 kommuner svarade på enkäten, vilket innebär en svarsfrekvens på knappt 68 procent.

<sup>98</sup> Resultat från Riksrevisionens väljarundersökning, fråga 1: "Kände du att du kunde rösta hemligt när du röstade nyss?".

Knappt 4 procent av väljarna i undersökningen upplever att valhemligheten inte varit tryggad i samband med deras röstning. En vallokal i Stockholm sticker ut genom att 7 procent av väljarna som röstade i den (en statistiskt signifikant högre andel jämfört med väljare i övriga undersökta vallokaler) anser sig *inte* ha kunnat rösta hemligt. Att en högre andel väljare där anser att de inte kunnat rösta hemligt skulle kunna förklaras av valsedelställets placering (snarare än utformning) i den aktuella vallokalen. Valsedelstället var i det fallet avskärmat med hjälp av en wellpapplåda med insynsskydd på tre sidor som ställts på ett bord. Bordet var placerat i en korridor vilket innebar att andra väljare kunde passera bakom valsedelstället och att det därför inte var fullt ut skyddat från insyn.<sup>99</sup> En av vallokalerna i Umeå sticker ut åt motsatt håll. I den vallokalen, där valsedelstället skärms av med hjälp av skärmar som bildar ett bås som väljaren går in i, svarar endast 1 av 302 väljare att den anser att valhemligheten inte varit tryggad i samband med röstningen.

### Olika avskärmningar fungerar olika bra

De flesta väljare i undersökningen tycker att avskärmningen av valsedlar vid valsedelställen var helt eller delvis tillräcklig för att värna valhemligheten i samband med röstningen.<sup>100</sup> Den lösning för att skärma av valsedlarna som bestod av skärmar som bildar ett bås som väljaren går in i (Umeå kommuns lösning) fungerade utifrån väljarnas perspektiv bättre för att värna valhemligheten än den som åstadkoms genom en wellpapplåda på bord med insynsskydd från tre sidor (som användes i Stockholm). Av de väljare som svarar antingen positivt eller negativt på frågan uttrycker de som röstat i Umeå i signifikant högre utsträckning (nästan 98 procent) jämfört med väljare i Stockholm (95 procent) att de anser att avskärmningen av valsedlarna var helt eller delvis tillräcklig. Den vallokal i Stockholm som uppvisade en statistiskt signifikant högre andel väljare som inte anser sig ha kunnat rösta i hemlighet är också den vallokal där högst andel väljare anser att avskärmningen var otillräcklig.

Av Riksrevisionens enkät till kommunerna framgår att de allra flesta kommuner använde sig av den lösning för att avskärma valsedlarna som de utvalda vallokalerna i Stockholm hade valt.<sup>101</sup> Omkring en fjärdedel av kommunerna valde att skärma av valsedlarna på det sätt som Umeå kommun hade valt. Ett antal kommuner valde andra lösningar än Umeå och Stockholms kommun för att avskärma valsedlarna. Exempelvis förekom avskärmningar i form av fristående konstruktioner med insynsskydd på tre sidor, en kombination av lösningarna som

<sup>99</sup> Detta noterades i samband med Riksrevisionens platsbesök vid den aktuella vallokalen.

<sup>100</sup> Resultat från Riksrevisionens väljarundersökning, fråga 4. "Hur tycker du att den fungerade för att du skulle kunna rösta hemligt? Avskärmningen var; ...".

<sup>101</sup> I bilaga 3 framgår de frågor som ställdes i kommunenkäten.



valdes i de utvalda vallokalerna i Stockholm och Umeå eller ett avskilt rum för väljarna att gå in i där de kunde plocka valsedlar utan insyn.<sup>102</sup>

### Valhemligheten skyddas bättre med valsedelsavskärmning än utan

En majoritet av väljarna i Umeå och Stockholm (96 respektive 97 procent) svarar att de tycker att det antingen gick mycket bättre, något bättre eller lika bra att rösta hemligt i det aktuella valet i jämförelse med tidigare val då avskärmningar för valsedlarna inte fanns. Av dessa anser 58 procent av väljarna i Umeå att valhemligheten skyddades bättre i EU-valet jämfört med i tidigare val. I Stockholm är motsvarande andel 36 procent av dem som har en uppfattning i frågan.<sup>103</sup> Det föreligger ingen signifikant skillnad i upplevelsen av i vilken utsträckning man anser sig ha kunnat rösta hemligt i detta val jämfört med tidigare val mellan de olika vallokalerna i Umeå och Stockholm.<sup>104</sup>

## 3.6 Avskärmningarna medför svårigheter för röstmottagarna

Samtidigt som väljarna till övervägande del anser att avskärmningarna förstärkte möjligheten att rösta hemligt visar enkätundersökningen till kommunernas kontaktpersoner för frågor om val att avskärmningarna innebar svårigheter för röstmottagarna som ansvarar för ordningen i vallokalerna.

### Röstning vid valsedelställen förekom i de flesta kommuner

Ett flertal kommuner anger att väljare upplevde det som förvirrande att de först förväntades ta valsedlar bakom en skärm för att sedan gå med dessa (mer eller mindre synligt) till valskärmen där röstningen skulle ske. Många väljare ville göra i ordning sin röst redan vid valsedelstället vilket föranledde diskussioner mellan väljare och röstmottagare i flera vallokaler om i vilket skede valkuverten skulle delas ut. I flera kommuner förekom klagomål från väljare som upplevde det besvärande att de var tvungna att gå öppet med sin valsedel till valskärmen efter att ha tagit den bakom avskärmningen. Dessa väljare tycks inte ha uppfattat, alternativt känt till men inte velat använda sig av, möjligheten att plocka flera valsedlar i valsedelstället i syfte att bevara sin valhemlighet.<sup>105</sup>

<sup>102</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fråga 22. "Vilken eller vilka lösningar använde din kommun i vallokalerna under valdagen för att avskärma platsen där valsedlarna lades ut?"

<sup>103</sup> Andelarna inkluderar i dessa beräkningar inte de som svarat "röstade inte", "minns inte" eller "ingen uppfattning", vilka utgör knappt 6 procent av samtliga svarande i undersökningen.

<sup>104</sup> Resultat från Riksrevisionens väljarundersökning, fråga 3: "Hur tycker du att det gick att rösta hemligt i jämförelse med förra valen?"

<sup>105</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fråga 25. "Bedöm om något eller några av följande problem uppstod i kommunens vallokaler med koppling till avskärmningen av valsedlar", fritextsvar från svarsalternativet "Annat, nämligen ...".

En del kommuner svarar att de tycker att det var svårt att motivera för väljarna varför röstningen skulle ske bakom valskärmen och inte bakom skärmen där valsedlarna var placerade. Både väljare och röstmottagare upplevde i vissa fall denna uppdelning som onödig. Enkätsvaren visar att det i nästan nio av tio kommuner förekom att väljarna genomförde sin röstning vid valsedelställen i stället för bakom valskärmen. I hälften av kommunerna förekom sådan röstning i mycket hög eller ganska hög utsträckning.<sup>106</sup> Det förekom också att väljare gjorde i ordning sina röster i öppet område mellan valsedelställen och valskärmarna.<sup>107</sup>

### Avskärmningarna försvårade uppsikten och möjliggjorde sabotage

Röstmottagarna upplevde i flera fall att det var svårt att ha tillräcklig uppsikt över valsedelställen för att säkerställa god ordning och förhindra sabotage.<sup>108</sup> Några kommuner anger att röstmottagarna var tvungna att lägga mycket tid på att kontinuerligt tillse ordningen i valsedelställen och att röstmottagarnas kontroll av ordningen bland valsedlarna försvårades av avskärmningen.<sup>109</sup> Mer än varannan kommun anger att det förekom sabotage i vallokaler i form av undandömda valsedlar, om än i de flesta fall i låg utsträckning.<sup>110</sup> Det hände också att valsedlar stals ur valsedelställen i syfte att omöjliggöra röster på vissa partier, också det i förekommande fall oftast i låg utsträckning.<sup>111</sup> Andra typer av sabotage som förekom var att valsedlar flyttades om i valsedelställen och att valsedlar placerades där ”i smyg”, samt att valsedlar förkryssades och lämnades i valsedelställen.<sup>112</sup> Någon kommun uttrycker att de upplevde risken för sabotage som ett stort orosmoment i samband med valet, liksom risken att vissa valsedlar skulle ta slut i vallokaler.<sup>113</sup>

<sup>106</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fråga 25. ”Bedöm om något eller några av följande problem uppstod i kommunens vallokaler med koppling till avskärmningen av valsedlar”

<sup>107</sup> Ibid, fritextsvar från fråga 25, svarsalternativet ”Annat, nämligen ...”.

<sup>108</sup> Ibid, fritextsvar från fråga 25, svarsalternativet ”Annat, nämligen ...”.

<sup>109</sup> Ibid, fritextsvar från fråga 25, svarsalternativet ”Annat, nämligen ...”.

<sup>110</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fråga 25. ”Bedöm om något eller några av följande problem uppstod i kommunens vallokaler med koppling till avskärmningen av valsedlar”

<sup>111</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fråga 25. ”Bedöm om något eller några av följande problem uppstod i kommunens vallokaler med koppling till avskärmningen av valsedlar”

<sup>112</sup> Ibid, fritextsvar från fråga 25, svarsalternativet ”Annat, nämligen ...”.

<sup>113</sup> Ibid, fritextsvar från fråga 25, svarsalternativet ”Annat, nämligen ...”.

## Köbildning förekom i de flesta kommuner

En del väljare tog relativt lång tid på sig att välja valsedlar bakom avskärmningen. Eftersom antalet valsedelstall i varje vallokal är begränsat förekom det därför köbildning till avskärmningarna i så många som nio av tio kommuner. Fyra av tio kommuner anger att köbildning förekom i mycket hög eller ganska hög utsträckning och fem av tio anger att köbildning förekom i ganska låg utsträckning.<sup>114</sup> Ett antal kommuner befarar att det kommer att behövas fler stationer med avskärmningar per vallokal – vilket innebär mer personal och större lokaler – för att få avskärmningen av valsedlarna att fungera tillfredsställande. Detta gäller inte minst i kommande val till riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige då många fler väljare väntas rösta (se nedan).

Några kommuner svarar att de redan i det aktuella EU-valet var tvungna att byta lokaler och anställa mer personal för att kunna leva upp till den nya avskärmningsbestämmelsen.<sup>115</sup> I Riksrevisionens enkät anger sju av tio kommuner att de anser att vallokalernas utformning i någon uträkning (från ganska låg till mycket hög) gjorde det svårt att genomföra den nya bestämmelsen om avskärmning av valsedlarna.<sup>116</sup> Drygt fyra av tio kommuner tycker att arbetet med att avskärma platsen där valsedlarna lades ut försvårades av att det var svårt att rekrytera tillräckligt många röstmottagare till vallokalerna som kunde bidra till att tillse att avskärmningen av valsedlarna fungerade tillfredsställande.<sup>117</sup>

## Fyra av tio kommuner befarar problem i kommande val

Fyra av tio kommuner gör bedömningen att samma lösning för avskärmning av valsedlar kommer att fungera bra eller mycket bra vid valen år 2022. Lika många tror att samma lösning kommer att fungera dåligt eller mycket dåligt vid kommande val. Två av tio kommuner har en neutral uppfattning i frågan.<sup>118</sup> Även kommuner som inte erfor köbildning i EU-valet gör i vissa fall bedömningen att köbildning kan komma att bli ett mer eller mindre omfattande problem vid kommande val till riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige.<sup>119</sup>

<sup>114</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fråga 25. "Bedöm om något eller några av följande problem uppstod i kommunens vallokaler med koppling till avskärmningen av valsedlar"

<sup>115</sup> Ibid, fritextsvar från fråga 25, svarsalternativet "Annat, nämligen ...".

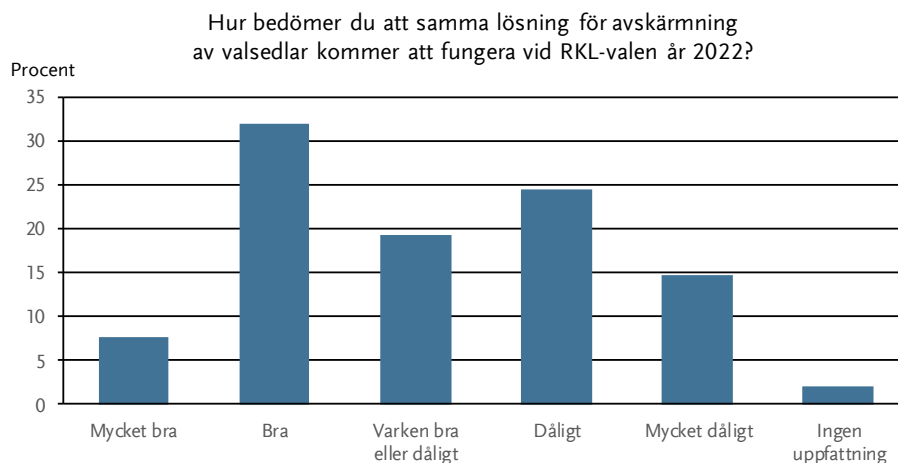
<sup>116</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fråga 24. "Bedöm om något eller några av följande problem beskriver din kommuns arbete inför EU-valet 2019 med att avskärma platsen där valsedlarna lades ut"

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fråga 27. "Hur bedömer du att samma lösning för avskärmning av valsedlar kommer att fungera vid RKL-valen år 2022?"

<sup>119</sup> Ibid, fritextsvar från fråga 25, svarsalternativet "Annat, nämligen ...".

**Diagram 1** Kommunernas bedömning av hur lösningarna för att avskärma valsedlarna kommer att fungera vid valen till riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige år 2022.



Källa: Riksrevisionens bearbetning av svar i kommunenkät.

De sammanlagt 77 kommuner som svarar att avskärmningarna kommer att fungera dåligt eller mycket dåligt i kommande val ger en samstämmig bild av de problem de menar är att vänta om samma system för avskärmning av valsedlar används även vid kommande val.<sup>120</sup> Bilden deras svar tecknar är sammanfattningsvis denna:

Fler väljare förväntas rösta i valet år 2022, som omfattar val till riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige, med tre sorters valsedlar för vart och ett av dessa (blanka valsedlar, namnvalsedlar och partivalsedlar). Det innebär många fler valsedlar och därmed också valsedelställen som behöver avskäras. Varje väljare kan på grund av mängden valsedlar förväntas ta ännu längre tid på sig att plocka dessa vid valsedelställen. Förekomsten av röstning vid valsedelställen – som stoppar upp strömningen av väljare i röstningslokalen och dessutom äventyrar valhemligheten – kan förväntas bli än vanligare. Konsekvensen kan, enligt de oroliga kommunerna, bli längre köer.

Längre köer medför risk för att väljare helt avstår från att rösta. Det finns därmed en risk att avskärmningarna leder till minskat valdeltagande. Fler valsedlar och valsedelställen ställer samtidigt större krav på röstmottagarna som ansvarar för att hålla ordning i vallokalen och bland valsedlarna. Antalet röstmottagare kommer därför sannolikt att behöva öka.

<sup>120</sup> Sammanlagt 197 kommuner svarade på frågan, vilket motsvarar knappt 68 procent av samtliga 290 kommuner.

Med behov av fler avskärmade valsedelstall att fördela mellan väljarna följer behov av större lokaler som kan hantera flera ”fullständiga” parallella röstningsflöden. Många av de lokaler som hittills har använts som vallokaler kommer inte att vara tillräckliga för att rymma de avskärmningar som kommunerna behöver för att kunna värna valhemsligheten. Byte till större vallokaler, exempelvis sportarenor och liknande, kan också förväntas innebära att fler väljare får en längre resväg till sin vallokal. Också det kan ha negativ inverkan på valdeltagandet, särskilt bland äldre och personer med funktionsnedsättning som inte enkelt kan färdas till vallokalen.

Några kommuner framhåller att problemen kan förväntas bli särskilt svåra i de röstningslokaler där förtidsröstning sker, så som bibliotek och liknande, med tanke på den platsbrist som ofta redan råder i dem. De kritiska kommunerna menar att den nuvarande ordningen med avskärmning av valsedlarna sammanfattningsvis inte kommer att vara hållbar i valet till riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige år 2022.<sup>121</sup>

### Kommunerna efterfrågar riktlinjer för avskärmningarna

Den svenska valadministrationen är konstruerad utifrån en ordning med tre från varandra oberoende valmyndigheter på central, regional och lokal nivå – Valmyndigheten, länsstyrelsen och de kommunala valnämnderna.<sup>122</sup>

Valmyndigheten har inte mandat att normera för vare sig länsstyrelserna eller kommunerna. Inte heller länsstyrelsen kan ange riktlinjer för kommunerna. Det är i stället kommunernas uppgift att sinsemellan utarbeta former för samverkan i den mån de anser det behövt för att lösa de uppgifter som ligger inom ramen för de lokala valmyndigheternas ansvar.<sup>123</sup>

Knappt tre fjärdedelar av kommunerna hade enligt enkätsvaren kontakt med andra kommuner inför beslutet om hur de skulle välja att avskärma platsen där valsedlarna läggs ut och plockas av väljarna.<sup>124</sup> Drygt hälften menar att de kommer att utbyta erfarenheter efter EU-valet med andra kommuner om valet av avskärmning av valsedlar. Omkring tre av tio anger att de inte kommer att ha ett sådant utbyte, medan knappt två av tio kommuner anger att de inte vill eller kan svara på frågan.<sup>125</sup> En majoritet av kommunerna – mer än åtta av tio kommuner – anser i någon mån (ganska låg till mycket hög) att kommunerna behöver ett

<sup>121</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fråga 28. ”Vad bedömer du kommer att fungera dåligt eller mycket dåligt?”. Frågan besvarades av de kommuner som svarat ”Dåligt” och ”Mycket dåligt” på fråga 27, ”Hur bedömer du att samma lösning för avskärmning av valsedlar kommer att fungera vid RKL-valen år 2022?”

<sup>122</sup> 3 kap. 1–3 §§ vallagen (2005:837).

<sup>123</sup> 14 kap. 3 § regeringsformen; Prop. 2017/18:286 sid. 15 och 29.

<sup>124</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fråga 23. ”Hade din kommun kontakt med andra kommuner när ni bestämde er för hur ni skulle avskärma platsen där valsedlarna lades ut?”

<sup>125</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fråga 26. ”Kommer ni att utbyta erfarenheter efter EU-valet med andra kommuner om valet av avskärmning av valsedlar?”

nationellt forum där de kan ta fram gemensamma riktlinjer för det lokala arbetet med att genomföra val. Knappt var tionde anser att ett sådant forum inte behövs, och den resterande tiondelen uttrycker ingen uppfattning i frågan.<sup>126</sup>

Mer än varannan kommun anser också att arbetet med att avskärma valsedlarna försvårades av att den nya bestämmelsen<sup>127</sup> om att det i anslutning till ett röstmottagningsställe ska ordnas en lämplig avskärmd plats där valsedlar kan läggas ut var svårtolkad.<sup>128</sup> Flera kommuner anser att det hade varit enklare att efterleva den nya bestämmelsen om det hade funnits centrala riktlinjer för hur avskärmningarna skulle utformas och hur de i praktiken var tänkta att fungera i samband med röstningen. Någon kommun upplevde exempelvis det som oklart om endast avskärmning av valsedlarna var tillräckligt eller om hela väljaren behövde vara dold för att valhemligheten skulle anses skyddad. I avsaknad av centrala riktlinjer var kommunerna själva tvungna att ”uppfinna hjulet” när de skulle utforma avskärmningen. Flera kommuner upplevde det som en ineffektiv ordning. En kommun uttrycker det som att ”det i EU-valet verkar ha funnits nästan lika många insynsskydd som kommuner”. Den kommunen menar att det hade varit välkommet om det hade funnits centralt rekommenderade valsedelställen som kommunerna hade kunnat köpa in som garanterar att de aktuella lagkraven uppfylls.<sup>129</sup> Även Valmyndigheten uttrycker i sina erfarenhetsrapporter att bättre samverkan mellan kommuner och mellan olika nivåer inom valadministrationen skulle effektivisera arbetet med att genomföra val. De menar också att det vore önskvärt att deras mandat utvidgas så att de i större utsträckning kan utfärda riktlinjer för övriga delar av valadministrationen (se avsnitt 2.7).

### Valsedlarna upplevs vara det egentliga problemet

Några kommuner drar slutsatsen att de konstaterade problemen inte går att avhjälpa genom justeringar i hur valsedlarna avskärmas, utan att det som krävs är förändringar i nuvarande valsedelssystem. I de fritextsvar som över hundra kommuner lämnat är synpunkter kring nuvarande system för valsedlar det vanligast förekommande temat. Många kommuner är av åsikten att en reformering av valsedelssystemet är brådskande. De menar att valsedelssystemet äventyrar valhemligheten och är så pass svårbegripligt för väljarna att det riskerar att skada tilltron till det svenska valsystemet. Det anser också att valsedelssystemet

<sup>126</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fråga 21. ”Bedömer du att kommunerna i Sverige behöver ett nationellt forum där ni kan ta fram gemensamma riktlinjer för ert arbete?”

<sup>127</sup> 8 kap. 2 § vallagen (2005:837), ändrad genom SFS 2018:1969.

<sup>128</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fråga 24. ”Bedöm om något eller några av följande problem beskriver din kommuns arbete inför EU-valet 2019 med att avskärma platsen där valsedlarna lades ut”

<sup>129</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fråga 24. ”Bedöm om något eller några av följande problem beskriver din kommuns arbete inför EU-valet 2019 med att avskärma platsen där valsedlarna lades ut”, fritextsvar från svarsalternativet ”Annat, nämligen...”.

är opraktiskt och onödigt arbetskrävande för valadministrationen. Inte minst anser många kommuner att produktionen, lagerhållningen och distributionen av de nära 700 miljoner valsedlarna (och valkuverten) som behövs vid val med nuvarande system är miljömässigt oförsvarbar. Många kommuner anser att en översyn av valsedlarna är den fråga som borde prioriteras högst vid en översyn av valsystemet och att det är angeläget att få till stånd en förändring snarast möjligt.<sup>130</sup>

### 3.7 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen har funnit att väljarna i allmänhet anser att valhemligheten är väl tryggad i vallokalerna i samband med röstningen. Riksrevisionens undersökning visar att väljarna anser att valhemligheten skyddades bättre i EU-valet 2019 då valsedlarna skärmades av jämfört med i tidigare val då sådana avskärmningar inte har funnits. Olika avskärmningar tycks utifrån väljarnas perspektiv ha fungerat olika bra. Den lösning för att avskärma valsedlarna som utgjordes av skärmar som bildar ett bås som väljaren går in i fungerade enligt väljarna bättre i det aktuella valet än den som bestod av en wellpapplåda på bord med insynsskydd från tre sidor.

Kommunerna, som ansvarar för att säkerställa skyddet av valhemligheten i vallokalerna, upplevde samtidigt en hel del svårigheter i EU-valet med anledning av den nya bestämmelsen om avskärmning av valsedlarna. Synpunkterna rör bland annat att avskärmningarna innebar att röstning ofta förekom vid dessa i stället för bakom valskärmarna, vilket innebar att valhemligheten äventyrades. I nio av tio kommuner förekom sådan röstning, och i fyra av tio skedde det i ganska eller mycket hög utsträckning.

Avskärmningarna av valsedlarna försvårade också röstmottagarnas arbete med att ha uppsyn över valsedelställen och förhindra sabotage av olika slag. Att valsedlar stals eller gömdes undan förekom i fyra respektive fem av tio kommuner, men när det förekom skedde det enligt kommunerna till övervägande del i låg omfattning. Nio av tio kommuner erfor att väljare dröjde sig kvar länge vid valsedelställen (ibland eftersom de gjorde iordning sin röst där) och att köbildning till valsedelställen därför uppkom. I fyra av tio kommuner var problemen med köer ganska eller mycket omfattande.

<sup>130</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fråga 29. "Är det något övrigt du skulle vilja ta upp om valförandet som vi inte har frågat om?"

Inför kommande val gör fyra av tio kommuner bedömningen att samma lösning för avskärmning av valsedlar kommer att fungera dåligt eller mycket dåligt. Lika många kommuner bedömer att avskärmningarna kommer att fungera bra eller mycket bra. Resultaten från det kritiska test som Riksrevisionens undersökning av valhemligheten i samband med EU-valet utgjorde tyder på att det finns en överhängande risk för att köerna kan bli både långa och mer vanligt förekommande i kommande val till riksdagen, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige om samma system används då. Det innebär samtidigt risk för att valdeltagandet påverkas negativt.

Valdeltagandet hotas också om tillgängligheten till vallokaler försämras, exempelvis som en konsekvens av att kommuner behöver byta lokaler för att kunna genomföra bestämmelsen om avskärmning av platsen där valsedlarna läggs ut. Redan i samband med EU-valet fanns det kommuner som var tvungna att byta röstmottagningsställe för att få avskärmningarna att fungera, och sju av tio svarande kommuner anger att vallokalernas utformning i någon utsträckning gjorde det svårt att genomföra den nya bestämmelsen. Riksrevisionen bedömer att problem med köer och behov av andra röstningslokaler sammantaget riskerar att ge upphov till icke försumbara negativa konsekvenser för valdeltagandet i kommande val till riksdagen, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige.

En majoritet av kommunerna anser att de behöver ett nationellt forum där de kan ta fram gemensamma riktlinjer för det lokala arbetet med att genomföra val. Flera kommuner menar också att Valmyndigheten bör få en normerande roll med möjlighet att dra upp riktlinjer för den resterande valadministrationen. Valmyndigheten uttrycker själva i flera av sina erfarenhetsrapporter att det vore önskvärt att de fick sådana befogenheter.

Riksrevisionen bedömer att kommunernas arbete med att tillse att valhemligheten i vallokaler skyddas skulle underlättas om samverkan mellan kommunerna utvecklades. Genom samverkan skulle kommunerna kunna enas om gemensamma riktlinjer, exempelvis för frågor såsom hur valsedlarna på ett effektivt sätt ska skärmas av från insyn, och därmed slippa att uppfinna hjulet inom varje kommun. Riksrevisionen ser samtidigt att en annan lösning kan vara att Valmyndigheten ges möjlighet att föreskriva hur vallagens bestämmelser bör tolkas och genomföras. Det skulle i så fall innebära en förändrad ansvarsfördelning mellan Valmyndigheten, länsstyrelser och kommunala valnämnder. Riksrevisionen gör bedömningen att en sådan förändring inte nödvändigtvis behöver påverka robustheten i valsystelet negativt, så länge rösträkningen även framgent sker decentraliserat och i flera led av ömsesidigt oberoende myndigheter.



Riksrevisionen gör sammantaget bedömningen att valhemligheten i vallokalerna är väl skyddad mot bakgrund av de nya avskärmningarna av valsedlar, men att de samtidigt orsakar en rad problem i vallokalerna med betydande risker för valdeltagandet framöver. Riksrevisionen bedömer vidare att ett antal av de problem som iakttagits i granskningen sannolikt skulle kunna undvikas genom ett annat system för valsedlar. Med ett annat system för valsedlar skulle avskärmning av valsedelstall sannolikt inte behövas. Problemen med köer, svårigheterna att hålla ordning bland valsedlar och förhindra sabotage av olika slag samt behov av större lokaler och fler röstmottagare har också mer eller mindre direkt koppling till nuvarande valsedelssystem. Riksrevisionens bedömning är att ett sätt att avhjälpa dessa problem skulle kunna vara att ersätta vårt nuvarande valsedelssystem med ett system som kräver färre valsedlar. För att avgöra hur ett alternativt valsedelssystem skulle kunna utformas och analysera konsekvenserna av en sådan förändring fullt ut krävs att frågan utreds vidare.

## 4 Är valresultaten träffsäkra i tillräcklig omfattning?

Riksrevisionen har granskat om de preliminära valresultaten ger en rimligt träffsäker bild av det som sedan blir det slutliga valresultatet.

### 4.1 Rösträkningens olika steg

Det svenska valsystemet är decentraliserat, manuellt och transparent, vilket gör det svårt att manipulera. Röstmottagning och rösträkning sker lokalt över hela landet, alla valseklar tas emot och räknas för hand av utbildad personal och det finns kontrollstationer på flera nivåer för att kvalitetssäkra resultatet. Medan de enskilda väljarnas röstning är hemlig är hanteringen av avgivna röster och rösträkningen helt öppen för insyn. Rösterna räknas flera gånger av sinsemellan oberoende myndigheter och korrigeringar kan ske fram till dess att resultatet framställs och mandatet fördelas. Sammantaget gör det att det är svårt att otillbörligt påverka valets genomförande och resultat. Den manuella hanteringen anses vara en styrka eftersom den försvårar manipulation av valresultatet i större skala. Samtidigt innebär den, liksom vid all manuell hantering, att enskilda fel som beror på den mänskliga faktorn kan uppstå.<sup>131</sup>

Rösträkningen sker i två omgångar – dels i en preliminär rösträkning som kommunernas valnämnder genomför, dels i länsstyrelsernas slutliga sammanräkning. De allra flesta röster som räknas i den preliminära rösträkningen räknas redan i vallokalerna under valnatten, medan en mindre andel röster (de som inte hinner levereras till vallokalerna innan röstningen avslutas) räknas på onsdagen och i undantagsfall även på torsdagen efter valet. När valnämnderna efter den preliminära rösträkningen på onsdagen eller torsdagen överlämnar protokoll och omslag med röster till länsstyrelserna inför den slutliga sammanräkningen är alla i valet avgivna röster inräknade. Det är därmed att förvänta att den sammantagna preliminära rösträkningen (det vill säga valnatts- och onsdags/torsdagsräkning) och den slutliga sammanräkningen landar i samma resultat och fördelning av mandat mellan partier. Om mandatfördelningarna baserat på dessa sammanräkningar skulle uppvisa differenser finns skäl att granska det närmare. Det kan finnas flera förklaringar till eventuella differenser, vilka i så fall är värdefulla att lyfta fram.

---

<sup>131</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2018, 2019*, s. 4.

## 4.2 Krav på tillförlitliga och träffsäkra valresultat

Kraven på tillförlitlighet i valresultatet gäller i första hand det slutliga valresultatet, och då i betydelsen att sammanräkningen ska ha skett på ett så pass betryggande sätt att resultatet går att lita på. Lagstiftarens intention är dock att också valnattsresultatet bör vara så tillförlitligt som möjligt, i betydelsen att det bör ge ett så träffsäkert resultat som möjligt av vad som sedan blir det slutliga resultatet.<sup>132</sup> När valnämnderna i början av sjuttioalet övertog ansvaret från länsstyrelsen för hanteringen av förtidsrösterna var syftet bland annat att förbättra tillförligheten (träffsäkerheten) i det preliminära valresultatet. I och med att en större andel av rösterna skulle räknas i vallokalerna på valnatten hävdades att ”den preliminära rösträkningen på valnatten kommer att ge en betydligt mer tillförlitlig bild av valutgången än som varit möjligt med hittills tillämpade ordningen”. Resterande röster skulle räknas av valnämnderna dagarna efter valdagen ”varför ett preliminärt valresultat som omfattar samtliga vid valet avgivna röster kommer att föreligga tämligen snart efter valdagen”.<sup>133</sup>

Det preliminära valresultat som presenteras under valnatten får stor uppmärksamhet i media och behandlas ofta där som vore det slutligt. För Valmyndigheten är det en pedagogisk utmaning att resultatet som presenteras i olika medier under valnatten endast är preliminärt och inte innehåller alla röster. Enligt Valmyndigheten beror en stor andel av inkomna klagomål, namninsamlingar och överklaganden på att ögonblicksbilder av det preliminära valresultatet jämförs med det slutliga resultatet. Sammantaget menar Valmyndigheten att det medför att valsystelet riskerar att tappa i trovärdighet.<sup>134</sup>

## 4.3 Målkonflikten mellan högt valdeltagande och träffsäkerhet

En av demokratipolitikens grundläggande målsättningar är ett högt valdeltagande och det anses viktigt att väljare erbjuds goda möjligheter att utnyttja rösträtten fullt ut. En del i arbetet med att upprätthålla och stärka förutsättningarna för ett högt och jämlikt valdeltagande är att göra röstningsförfarandet mer tillgängligt.<sup>135</sup>

Ett högt valdeltagande är således viktigt och det görs löpande insatser för att öka antalet röstande. Det innefattar bland annat att underlätta för utlandsbosatta att rösta såväl som att ha generösa öppettider för förtidsröstning.

<sup>132</sup> Prop. 1972:105, s. 100–108, bet 1972:KU49 s. 24, rskr 269.

<sup>133</sup> Prop. 1972:105, s. 100–103. Citaten på s. 102–103.

<sup>134</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2018, 2019*, s. 37.

<sup>135</sup> Se bland annat prop. 2013/14:124 s. 23–24 som behandlar öppettider för röstningslokaler.

Väljare röstar i första hand i sin vallokal under valdagen och sådana röster räknas alltid i vallokalernas rösträkning. Övriga tillvägagångssätt att rösta kan leda till att rösterna inte hinner föras till vallokalen i tid för att kunna räknas under valnatten och i stället sparas till den kommunala valnämndens rösträkning under onsdagen.<sup>136</sup> Röster som eventuellt inte hinner räknas under valnattens rösträkning utgörs av följande kategorier:

- brevröster från utlandet
- röster från utlandsmyndighet
- kommunexterna förtidsröster
- sena förtidsröster inom kommunen
- sena röster lämnade med ambulerande röstmottagare

Hur stora de olika kategorierna är saknas det uppgifter om.

Från och med valen 2018 finns en bestämmelse i vallagen som säger att det under valdagen ska finnas en tillgänglig förtidsröstningslokal i samtliga kommuner. Bestämmelsen motiverades av att det ansågs angeläget att alla väljare ges möjligheten att förtidsrösta under hela valperioden, dels för att det ska bli någorlunda likartade förutsättningar i hela landet, dels för att erbjuda goda förutsättningar för ett högt valdeltagande.<sup>137</sup>

Riksdagens intention är att valnattsresultatet bör vara så träffsäkert som möjligt i förhållande till det slutliga valresultatet. Om en allt större andel av rösterna inte hinner föras till vallokalerna och räknas där under valnatten kommer valnattsresultatet att ge en mindre träffsäker preliminär bild av det slutliga valresultatet. Det finns således en målkonflikt mellan ett högt valdeltagande och en hög träffsäkerhet i valnattsresultatet.

Valmyndigheten har i de senaste erfarenhetsrapporterna uppmärksammat att det är ett omfattande och tidskritiskt arbete att distribuera kommunexterna röster till kommunernas valnämnd, såväl som röster inom kommunen. Med den ökande förtidsröstningen har det också blivit alltmer komplicerat.<sup>138</sup>

<sup>136</sup> I 10 kap. 5 § vallagen (2005:837) framgår att förtidsröster ska skickas till valnämnden i de kommuner där väljarna är upptagna i röstlängden om rösten är dem till handa innan tiden för röstmottagning i vallokalen går ut.

<sup>137</sup> SOU 2013:24 s. 113 och prop. 2013/14:124 s. 23–24.

<sup>138</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2014–2015*, 2015, s. 23–24 och Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2018, 2019*, s. 26–27.

#### 4.4 Om bedömningen av träffsäkerheten

Riksrevisionens bedömning av om tillförlitligheten i valresultaten, i betydelsen att det bör ge ett så träffsäkert resultat som möjligt av vad som sedan blir det slutliga resultatet, utgår ifrån en samlad bedömning av resultaten från den undersökning som Riksrevisionen gör av hur många mandatförändringar som sker mellan de preliminära rösträkningarna och den slutliga sammanräkningen och de enkätsvar som lämnats av kommunerna. För att avgöra om valresultaten är tillräckligt träffsäkra vägs den insats som krävs för att öka träffsäkerheten mot den ökning av träffsäkerheten som insatsen kan förväntas åstadkomma.

#### 4.5 Undersökning av de preliminära valresultatens träffsäkerhet

Riksrevisionen har undersökt hur väl valnattsresultatet står sig i förhållande till det sammantagna preliminära valresultatet respektive det slutliga valresultatet med hjälp av uppgifter om mandatfördelningar från valdatasystemet. I undersökningen har uppgifter om mandatfördelning baserat på valnatts preliminära valresultat jämförts med det sammantagna preliminära valresultatet som presenteras under onsdagen eller torsdagen efter valet. Undersökningen omfattar även en jämförelse mellan den mandatfördelning som baseras på det sammantagna preliminära valresultatet respektive den som baseras på det slutliga valresultatet.

Uppgifter från kommuner för vilka Valprovsningsnämnden beslutat om omval har exkluderats från undersökningen. Vid 2010 års val har ett antal kommunala valnämnder låtit bli att rapportera in uppgifter från valnämndens rösträkning av val till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Det innebär att det saknas uppgifter från några kommuner och landsting om hur mandatfördelningen baserat på den sammantagna preliminära rösträkningen såg ut. Dessa har därför exkluderats från undersökningen.<sup>139</sup> För att underlätta en jämförelse mellan valår redovisas mandatförändringarna – det vill säga när ett mandat flyttas från ett parti till ett annat inom eller utom valkretsen, alternativt inom samma parti men från en valkrets till en annan – som andelar av det totala antalet fördelade mandat.<sup>140</sup>

<sup>139</sup> I bilaga 5 framgår vilka val som exkluderats i undersökningen.

<sup>140</sup> Riksrevisionen har i undersökningen valt att inte särredovisa vilken typ av mandat det är som lett till en mandatförändring, det vill säga om det är en förändring som beror på ett fast mandat, ett utjämningsmandat eller ett återfört mandat.

## 4.6 Mandatförändringar under rösträkningen i valen 2010–2018

Valnattens valresultat har blivit osäkrare

Förtidsrösterna blir allt fler för varje val. Mellan 2010 och 2018 har antalet förtidsröster blivit drygt 540 000 fler. Antalet förtidsröster som mottogs i valen 2010 motsvarade drygt 39 procent av de röster som avlades i riksdagsvalet. Vid valen 2014 ökade förtidsrösterna till drygt 42 procent för att ytterligare öka till drygt 45 procent i riksdagsvalet 2018.<sup>141</sup>

En stor andel av de förtidsröster som lämnas under valperioden hinner till vallokaler innan röstningen avslutas och räknas därför där. Andelen röster i riksdagsvalet som räknas först under onsdagsräkningen har dock ökat något från 2,93 procent 2010 till 3,10 procent 2018. Vilken typ eller vilka typer av röster det avser saknas det uppgifter om.

Att mandatfördelningen förändras mellan valnatten och när den sammantagna preliminära rösträkningen avslutats är naturligt eftersom det är först efter den sistnämnda som samtliga avgivna röster har räknats. Riksrevisionen har undersökt om det faktum att allt fler röster räknas först under onsdagsräkningen också har lett till fler mandatförändringar, i enlighet med vad som kan förväntas.

I tabell 1 redovisas de mandatförändringar som skett mellan valnattsresultatet och det sammantagna preliminära resultatet.<sup>142</sup> Undersökningen omfattar de tre senaste ordinarie valen till riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige.

---

<sup>141</sup> Valmyndigheten, "Statistik Val 2010", "Statistik Val 2014" och "Statistik Val 2018", hämtad 2019-10-07. Statistiken avser antalet förtidsröster som lämnats. Det saknas uppgifter om vilka val väljaren röstat i. Riksrevisionen har gjort en jämförelse mellan antalet förtidsröster och antalet röster som lämnats i valet till riksdagen.

<sup>142</sup> På grund av att det saknas uppgifter om vissa val till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige har dessa exkluderats från undersökningen.

Vid valet till riksdagen 2010 och 2014 skedde två mandatförändringar medan det i valet 2018 var tre mandatförändringar.<sup>143</sup> I valen till kommunfullmäktige är andelen mandatförändringar mindre jämfört med i riksdagsvalet, men de är fler till antalet eftersom betydligt fler mandat fördelas i dessa val.<sup>144</sup> I valen till landstingsfullmäktige har lika många mandatförändringar skett som i valet till riksdagen, det vill säga två mandatförändringar 2010 och 2014 och tre vid 2018 års val.<sup>145</sup>

**Tabell 1** Mandatförändringar mellan valnattsresultatet och det sammantagna preliminära valresultatet

Mandatförändringar antal och andelar	2010		2014		2018	
	antal	andel	antal	andel	antal	andel
Val till riksdag	2	0,57%	2	0,57%	3	0,86%
Val till kommunfullmäktige	46	0,36%	42	0,32%	62	0,49%
Val till landstingsfullmäktige	2	0,16%	2	0,12%	3	0,18%

Källa: Riksrevisionens bearbetning av Valmyndighetens underlag.

Riksrevisionen har i enkäter till samtliga kommuner ställt frågor om hur kommunerna arbetar med att få ett så tillförlitligt resultat under valnatten som möjligt och av vilka skäl eventuella röster sparas till valnämndens rösträkning under onsdagen, som i undantagsfall fortsätter på torsdagen.<sup>146</sup> Åtta av tio kommuner som besvarat enkäten anger att de vid valen 2018 hade sparat röster för att räkna dem vid onsdagsräkningen.<sup>147</sup> Kommunerna anger utifrån enkätens svarsalternativ att skälen till det dels har varit att de har behövt ha ett tillräckligt stort antal röster att räkna för att värna valhemligheten, dels att rösterna har kommit in till kommunerna först efter valnattens rösträkning.<sup>148</sup> I enkätsvaren framkommer också att vissa kommuner har sparat brevröster och utlandsröster till valnämndens rösträkning under onsdagen eller torsdagen eftersom granskningen av valkuverten som innehåller sådana röster är mer komplicerad och tidskrävande.<sup>149</sup> För att underlätta arbetet i vallokalerna har därför vissa kommuner valt att enbart räkna sådana röster under onsdagens rösträkning.

<sup>143</sup> Beräkningen är gjord utifrån 349 mandat i 29 valkretsar för respektive valår.

<sup>144</sup> För valen 2010 är beräkningen gjord utifrån 12 592 mandat i 282 kommuner, för valen 2014 är motsvarande beräkning gjord utifrån 12 739 mandat i 289 kommuner. Vid valen 2018 ingår 12 639 mandat i beräkningen och utgörs av 289 kommuner.

<sup>145</sup> För valen 2010 är beräkningen gjord utifrån uppgifter om 1 235 mandat i 15 landsting, för valen 2014 är motsvarande beräkning gjord utifrån 1 678 mandat i 20 landsting. Vid valen 2018 ingår 1 696 mandat i beräkningen och utgörs av 20 landsting.

<sup>146</sup> I bilaga 3 framgår de frågor som ställdes i kommunenkäten.

<sup>147</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fråga 3. "Sparade ni röster för att räkna dem vid onsdagsräkningen?" och fråga 4 "Varför sparade ni rösterna till onsdagsräkningen?"

<sup>148</sup> Att röster sparas för att värna valhemligheten sker i kommuner med få röster att hantera.

<sup>149</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fritextsvar från fråga 4. Svarsalternativet " Av annat skäl, nämligen..."

Att spara röster på det sättet är möjligt eftersom det enligt nuvarande reglering är upp till varje kommun att avgöra hur hanteringen av dessa ska ske.

Enkätundersökningen visar att kommunerna själva inte ser det som angeläget att som en del i uppföljningsarbetet finna sätt att öka andelen röster som räknas i vallokalen under valnatten.<sup>150</sup> En av anledningarna kan vara att många röstmottagare redan idag upplever att det är svårt att hinna med att granska förtidsrösterna i vallokalen, samtidigt som den ordinarie röstningen sker.<sup>151</sup>

Många kommuner uttrycker att den stora och alltjämt ökande mängden förtidsröster som ska räknas i vallokalerna under valnatten gör att den preliminära rösträkningen tar lång tid. Det är svårt för röstmottagarna att hinna med att granska och pricka av förtidsrösterna i röstlängden samtidigt som de ska ta emot väljare i den ordinarie röstningen. Några kommuner föreslår att möjligheten till förtidsröstning bör begränsas, till exempel genom att väljare inte tillåts förtidsrösta i den egna kommunen under valdagen eller att förtidsröstning endast tillåts fram till ett par timmar innan vallokalerna stänger.<sup>152</sup>

Valmyndigheten ansvarar för upphandling av distributionstjänster för kommunexterna röster och kommunerna ansvarar för distributionen av förtidsröster inom kommunen. Valmyndigheten har i de två senaste erfarenhetsrapporterna uppmärksammat att det är ett omfattande arbete att distribuera kommunexterna röster till kommunernas valnämnd såväl som röster inom kommunen. Med den ökande förtidsröstningen har det också blivit alltmer komplicerat.<sup>153</sup> I media har det framkommit att det vid valen 2018 bland annat var problem med distributionen av valsedlar i Stockholmsområdet. Enligt Postnord berodde fördröjningen på betydligt större volymer av förtidsröster än beräknat.<sup>154</sup> Att logistiken av röster inte fungerar som den ska kan vara en av förklaringarna till att röster inte når fram till vallokalen i tillräckligt god tid för att inkluderas i rösträkningen under valnatten.

I enlighet med vad som är att förvänta visar analysen att ju större andelen röster är som räknas först under onsdagen eller torsdagen efter valet, desto fler blir mandatförändringarna mellan det valresultat som presenteras under valnatten och det sammantagna preliminära resultat som presenteras senare i veckan efter valet.

<sup>150</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät. De kommuner som svarat "Ja" på fråga 6, "Har din kommun följt upp arbetet med RKL-valen 2018?" har hänvisats vidare till fråga 11, "Berörde uppföljningen huruvida röster som räknas vid onsdagsräkningen i stället kan räknas i vallokalerna?"

<sup>151</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fråga 29. "Är det något övrigt du skulle vilja ta upp om valförfarandet som vi inte har frågat om?"

<sup>152</sup> Resultat från Riksrevisionens kommunenkät, fråga 29. "Är det något övrigt du skulle vilja ta upp om valförfarandet som vi inte har frågat om?"

<sup>153</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2018, 2019*, s. 30. Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2014–2015, 2015*, s. 23–24.

<sup>154</sup> Svenberg, "Förtidsröster försenade men lämnade: 'Kommer inte påverka resultaträkningen'", 2018-09-09.



Utvecklingen innebär att valnattsresultatet avviker allt mer från det sammantagna preliminära valresultatet, och att det således ger en allt mindre träffsäker bild av det resultat som ska komma att bli det slutgiltiga.

## De slutliga valresultaten

När rösträkningen i den kommunala valnämnden är färdig skickas rösterna vidare till länsstyrelsen för ytterligare en sammanräkning – den slutliga sammanräkningen. Länsstyrelsen gör vid den slutliga sammanräkningen en bedömning av valsedlarna och om de ska anses giltiga eller ogiltiga.<sup>155</sup> En valsedel som i de preliminära rösträkningarna har bedömts ogiltig kan vid länsstyrelsens sammanräkning bedömas giltig. Situationen kan även vara den motsatta, det vill säga en valsedel bedöms som giltig i de preliminära rösträkningarna men ogiltigförklaras sedan av länsstyrelsen i den slutliga sammanräkningen. När länsstyrelsen gör en annan bedömning än kommunerna kan det således resultera i att mandat flyttas från ett parti till ett annat.

I tabell 2 redovisas de mandatförändringar som har skett mellan det sammantagna preliminära valresultatet och det slutliga valresultatet.<sup>156</sup> Undersökningen omfattar de tre senaste ordinarie valen till riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige.

Resultaten visar att det finns en trend, om än svag, mot ett allt mindre träffsäkert sammantaget preliminärt valresultat i förhållande till det slutliga valresultatet i valen till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Flest mandatförändringar sker dock mellan de två preliminära rösträkningarna, det vill säga valnatten och den sammantagna räkningen under onsdagen eller torsdagen efter valet (jämför tabell 1 ovan).

I några fall har partier som tappat mandat mellan valnattens preliminära rösträkning och den sammantagna preliminära rösträkningen under onsdagen eller torsdagen återfått mandat i den slutliga sammanräkningen.<sup>157</sup> Flytten av mandat kan således innebära ett oförändrat antal mandat för ett visst parti på riksnivå men att det blir en annan kandidat från det aktuella partiet som får platsen i den beslutande församlingen.

<sup>155</sup> 13 kap. 7 § vallagen (2005:837).

<sup>156</sup> På grund av att det saknas uppgifter om vissa val till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige har dessa exkluderats från undersökningen. Riksrevisionens bearbetning i tabell 2 är baserad på samma uppgifter om mandat som i tabell 1.

<sup>157</sup> Vid 2014 års riksdagsval återfick Socialdemokraterna i valkretsen Skåne län västra ett mandat i den slutliga sammanräkningen som partiet tappade i samband med valnämndens onsdagsräkning medan Folkpartiet liberalerna i Göteborgs kommun i den slutliga sammanräkningen tappade ett mandat som partiet fått i den sammantagna preliminära rösträkningen.

**Tabell 2** Det sammantagna preliminära valresultatet och det slutliga valresultatet

Mandatförändringar antal och andelar	2010		2014		2018	
	antal	andel	antal	andel	antal	andel
Val till riksdag	1	0,29%	1	0,29%	0	0%
Val till kommunfullmäktige	27	0,21%	40	0,31%	54	0,43%
Val till landstingsfullmäktige	0	0%	1	0,06%	5	0,29%

Källa: Riksrevisionens bearbetning av Valmyndighetens underlag.

När röster räknas i den preliminära rösträkningen särredovisas inte samtliga partiers röster. De partier som särredovisas kallas rapportpartier, vilket innebär att rösterna redovisas per parti i de preliminära rösträkningarna. De partier som inte är rapportpartier redovisas i stället i kategorin ”övriga partier”. Förfarandet innebär inte någon inskränkning av möjligheten att rösta på ett parti, utan har bara betydelse för hur de preliminära valresultaten redovisas.<sup>158</sup> När länsstyrelsen genomför den slutliga sammanräkningen redovisas samtliga röster var för sig, det vill säga oavsett hur dessa kategoriserats i den preliminära rösträkningen. Det är Valmyndigheten som bestämmer vilka partier som ska vara rapportpartier i valet till riksdagen medan länsstyrelserna bestämmer rapportpartier vid valen till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige.<sup>159</sup> Syftet med att inte särredovisa samtliga partiröster är att det sparar tid i den rösträkning som utförs under valnatten och under valnämndens preliminära rösträkning.

Riksrevisionen har undersökt hur stor andel av mandatet som redovisas i tabell 2 som gick till partier som inte var så kallade rapportpartier i den sammantagna preliminära rösträkningen. I valet till riksdagen 2010, 2014 och 2018 var samtliga mandatförändringar hänförliga till rapportpartier. Resultatet i tabell 3 visar att många av mandatförändringarna i valen till kommunfullmäktige, och för år 2018 också i valen till landstingsfullmäktige, beror på att partier i den preliminära rösträkningen kategoriserats som övriga partier i rösträkningen. Samtliga mandatförändringar i landstingsfullmäktigevalet 2018 är hänförliga till valet i Västra Götalands län där partiet Demokraterna fick fem mandat i samband med den slutliga sammanräkningen.

<sup>158</sup> Valprövningsnämndens beslut 2019:50 Frågor om s.k. rapportpartier och valesdlar.

<sup>159</sup> Telefonsamtal med handläggare på Valmyndigheten, 2019-08-12.

**Tabell 3** Andel mandat som i det slutliga valresultatet tilldelades partier som i den preliminära rösträkningen hade klassats som "övriga partier"

Mandat som tilldelats partier som tidigare kategoriserats som "övriga partier", antal och andelar	2010		2014		2018	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Val till kommunfullmäktige	12	44,4%	17	42,5%	35	64,8%
Val till landstingsfullmäktige	0	0%	0	0%	5	100%

Källa: Riksrevisionens bearbetning av Valmyndighetens underlag.

Resultaten visar att hur väl valorganisationen lyckas identifiera vilka partier som bör särredovisas som så kallade rapportpartier har stor påverkan på hur mandatet fördelas i den slutliga mandatfördelningen. Sett över de tre år som undersökts har ökningen av antalet "icke-rapportpartier" som fått mandat skett i val till kommun- och landstingsfullmäktige. Länsstyrelserna som ansvarar för urvalet av rapportpartier i dessa val har således blivit mindre träffsäkra i sitt urval.

#### 4.7 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Det finns en inbyggd målkonflikt mellan målet om högt valdeltagande och träffsäkerheten i valresultatet på valnatten. För att förbättra träffsäkerheten i valnattens resultat utan att begränsa väljares möjlighet att utnyttja sin rösträtt finns det ett behov av att ta ställning till hur valförfarandet ska vara utformat för att maximera dessa värden.

Det har under granskningen framkommit att det är möjligt att höja andelen röster som räknas under valnatten. I kommunernas enkätsvar har det framkommit att vissa kommuner väljer att hantera röster från utlandet under valnämndens onsdagsräkning i stället för i vallokalerna trots att dessa röster skulle kunna hanteras och räknas redan under valnatten. Riksrevisionens bedömning är att om den typen av förtidsröster blir fler och kommunerna väljer att vänta med att räkna dem till onsdagens- eller torsdagens rösträkning kommer det preliminära valresultat som presenteras under valnatten att bli allt mindre träffsäkert i förhållande till det slutliga valresultatet.

Riksrevisionens samlade bedömning är att de preliminära valresultatet är tillräckligt träffsäkra i förhållande till det slutliga valresultatet. Om förtidsröstningen fortsätter att öka finns ett behov av att se över vilka åtgärder som skulle kunna bibehålla eller öka träffsäkerheten i valresultatet. För att åstadkomma än mer träffsäkra valresultat och höja andelen räknade röster under valnatten kan insatser såsom förbättrad distribution av valsedlar mellan och inom kommuner redan nu kunna leda till att fler röster räknas i valnattens rösträkning. Detta skulle kunna ske utan att det begränsar väljares möjligheter att utnyttja sin rösträtt men kan leda till ökade kostnader.

Det sammantagna preliminära valresultatet skiljer sig från det slutliga valresultatet. I valen till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige har det skett en ökning av antalet mandatförändringar från 2010 till 2018. Riksrevisionen har i granskningen funnit att det beror dels på olika bedömningar av giltigheten i valsedlar mellan kommunerna och länsstyrelserna, dels på vilka partier som i den preliminära rösträkningen särredovisats som så kallade rapportpartier. Mandatförändringarna i valen till kommunfullmäktige förklaras främst av att länsstyrelserna gör mindre träffsäkra urval av rapportpartier. Riksrevisionens samlade bedömning av det sammantagna preliminära valresultatets träffsäkerhet i förhållande till det slutliga valresultatets träffsäkerhet är att träffsäkerheten kan bli bättre om urvalet av rapportpartier ses över. En insats som skulle kunna öka träffsäkerheten är att utöka antalet partier som särredovisas under de preliminära rösträkningarna. Detta måste dock vägas mot att det då eventuellt kommer att ta längre tid att genomföra rösträkningen under valnatten och under valnämndens preliminära rösträkning under onsdagen och i undantagsfall torsdagen efter valet. Av de enkätsvar som lämnats av kommunerna framgår att de redan i dagsläget tar lång tid att räkna röster, särskilt med hänsyn till den stora och alltjämt ökande mängden förtidsröster.

## 5 Blir de slutliga valresultaten klara i godtagbar tid?

Riksrevisionen har granskat om det tar allt längre tid för länsstyrelserna att genomföra den slutliga rösträkningen och vad det i så fall kan bero på.

### 5.1 Vad innebär godtagbar tid?

Vid en avvägning mellan valsäkerheten och att valresultatet inte ska fördröjas äger valsäkerheten prioritet. Samtidigt är det angeläget att rösträkningen i samband med val avslutas så snart som möjligt.<sup>160</sup> Vad riksdag och regering betraktar som en tillräckligt snabb sammanräkning och ett tillräckligt snabbt kungjort valresultat går dock inte med bestämdhet att utläsa ur förarbetena till vallagen.

Entydigt är att sammanräkningen av rösterna måste vara färdig i sådan tid att ett slutligt valresultat kan fastställas i god tid före riksdagens öppnande. Enligt regeringsformen ska den nyvalda riksdagen samlas på den femtonde dagen efter valdagen, dock tidigast på den fjärde dagen efter det att valresultatet kungjorts.<sup>161</sup> Det innebär att den nyvalda riksdagen i regel sammanträder för första gången på måndagen två veckor efter valet. Bestämmelsen om att riksdagen som tidigast får samlas fyra dagar efter det att valresultatet kungjorts medför att riksdagens första sammanträde fördröjs om valresultatet för riksdagsvalet presenteras mer än elva dagar efter valdagen. I förarbetena till 1972 års vallag uttrycks att det slutliga valresultatet i 1970 års riksdagsval förelåg under onsdagen tio dagar efter valdagen. Utredarna betraktade det som ”relativt lång tid efter valet”. Det förhållandet föranledde sedermera ändringar i vallagen avseende hanteringen av förtidsröster, som syftade till att påskynda den slutliga röstsammanräkningen.<sup>162</sup>

I valen till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige väljs ledamöter och ersättare för fyra år räknat från och med den 15 oktober.<sup>163</sup> För att bestämmelsen ska kunna efterlevas krävs att valresultat och mandatfördelning är fastställt det datumet, det vill säga senast 30 dagar efter valdagen. Bestämmelsen tillkom inför valen 2014. Innan dess räknades mandattiden från 1 november, förutom i Stockholms län där tillträde skedde 15 oktober. Förändringen motiverades av att regeringen vill ha ett snabbt genomslag för valresultatet som signalerar till väljarna att deras röster har omedelbar betydelse i den praktiska politiken.<sup>164</sup>

<sup>160</sup> Prop. 2013/14:124, s. 47.

<sup>161</sup> 3 kap. 10 § regeringsformen.

<sup>162</sup> Prop. 1972:105, s. 101–102.

<sup>163</sup> 5 kap. 9 § kommunallagen (2017:725).

<sup>164</sup> Prop. 2013/14:5, Vital kommunal demokrati, s. 44–45.

I förarbetena uttrycks att tidigareläggandet av mandatperioden i hög grad är beroende av tidsåtgången för sammanräkningen efter valet. I 1970 års val tog sammanräkningen av landstingsvalet och kommunfullmäktigevalet, som skedde sedan riksdagsvalet sluträknats, mellan två och tretton respektive två och fyrtiotvå dagar.<sup>165</sup>

I vallagen finns bestämmelser som syftar till att minimera tiden för sammanräkningen och möjliggöra ett så tidigt valresultat som möjligt, både vid den preliminära rösträkningen och den slutliga. Vallagen anger att den preliminära rösträkningen ska inledas *omedelbart* sedan röstmottagningen i vallokalen avslutats och genomförs *utan avbrott*. Om flera val sker samtidigt ska rösterna i riksdagsvalet räknas först. *Omedelbart* efter att den preliminära rösträkningen avslutats ska röstmottagarna överlämna materialet från rösträkningen till valnämnderna. Valnämnderna ska i sin tur *genast* lämna protokoll och omslag med valedlar till länsstyrelsen så att de kan påbörja den slutliga sammanräkningen av rösterna.<sup>166</sup>

Länsstyrelserna påbörjar den slutliga sammanräkningen av rösterna så snart rösträkningen i vallokalerna under valnatten avslutats och rösterna transporterats till länsstyrelsen. Det sker normalt sett under natten mot måndag eller på måndagsmorgonen efter valet. Enligt vallagen ska den slutliga sammanräkningen genomföras *utan dröjsmål*.<sup>167</sup> De förtidsröster som inte kommit in i tid för att ingå i rösträkningen i vallokalerna räknas i stället av valnämnderna under onsdagen och i undantagsfall fortsätter den även under torsdagen efter valet.<sup>168</sup> När den rösträkningen avslutats ska valnämnden *genast* överlämna protokoll och omslag med röster till länsstyrelsen, så att de kan ta med de rösterna i den slutliga sammanräkningen.<sup>169</sup> För att minska risken för försening av det slutliga valresultatet ska valnämnden till länsstyrelsen redan på onsdagen särskilt redovisa det eller de val som nämnden då hunnit räkna klart, ifall de fortsätter på torsdagen.<sup>170</sup> Senast på torsdagen ska valnämnden redovisa resultatet av hela den preliminära rösträkningen till länsstyrelsen.

---

<sup>165</sup> Prop. 1972:105, s. 101.

<sup>166</sup> 11 kap. 1–4 §§ vallagen (2005:837).

<sup>167</sup> 13 kap. 1 § vallagen (2005:837).

<sup>168</sup> 12 kap. 1 § vallagen (2005:837).

<sup>169</sup> 12 kap. 7 § vallagen (2005:837).

<sup>170</sup> Prop. 2013/14:124, s. 47.

## 5.2 Om bedömningen av godtagbar tid

Riksrevisionens bedömning av om valresultaten blir klara i godtagbar tid utgår ifrån en samlad bedömning av resultaten från den undersökning som Riksrevisionen gör av hur lång tid det tar för länsstyrelserna att göra färdigt den slutliga sammanräkningen och de enkätsvar som lämnats av länsstyrelserna. Som framgår i avsnitt 5.1 finns det tidpunkter för när valen till riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige behöver vara färdiga för att ledamöterna ska kunna samlas. Riksrevisionens bedömning görs med hänsyn till dessa ramar men för att avgöra om valresultaten lämnas i godtagbar tid vägs även den insats som krävs för att valresultaten ska bli färdiga snabbare mot den nytta som sådana insatser kan förväntas åstadkomma.

## 5.3 Tid för länsstyrelsens slutliga sammanräkning

### Uppgifter om tiden det tar att räkna röster

Riksrevisionen har undersökt tiden det tar för länsstyrelserna att genomföra och godkänna den slutliga rösträkningen med hjälp av tidsuppgifter från valdatasystemet. I undersökningen har tidpunkter för när länsstyrelsen genomfört sin del av valarbetet använts, det vill säga när länsstyrelserna räknat samtliga röster samt gjort mandatfördelningar och fastställt vilka kandidater som valts till ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige.

Efter att ett val genomförts kan det överklagas till Valprövningsnämnden som kan fatta beslut om ny sammanräkning av röster eller förordna omval. Det är inte reglerat i lag att valdatasystemet ska användas i valarbetet. Det får till följd att samtliga nya sammanräkningar som lett till att ett nytt protokoll upprättats inte finns med i valdatasystemet. Bifall på ett överklagande kan ske en lång tid efter att valet genomfördes och i de fall länsstyrelserna använt sig av valdatasystemet som hjälpmedel i den nya sammanräkningen har dessa uppgifter om tid skrivit över de tidsuppgifter som fanns vid den första sammanräkningen. Riksrevisionen har, utifrån de beslut som Valprövningsnämnden fattat, exkluderat de val där nämnden beslutat om ny sammanräkning eller omval under något av de valår som ingår i granskningen. I ett fåtal fall har val exkluderats när länsstyrelser gjort rättelser och i ett fall då det saknats tidsuppgifter.<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> I bilaga 6 framgår vilka val som exkluderats i undersökningen.

## Valresultaten dröjer allt längre

Mandatfördelningen till riksdagen beslutas av Valmyndighetens nämnd. Nämnden kan fatta beslut först när samtliga länsstyrelser har avslutat sin rösträkning och godkänt den i valdatasystemet. Tidpunkten för Valmyndighetens beslut om mandatfördelning är således beroende av när den sista länsstyrelsen är klar med sin sammanräkning av rösterna i valet till riksdagen. I valet till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige genomför länsstyrelsen på egen hand processen från att den slutliga sammanräkningen startar till att mandatet fördelats.

Valmyndigheten uppmärksammade redan i erfarenhetsrapporten om valen 2014 och 2015 att det slutliga valresultatet i riksdagsvalet 2018 kunde komma att dröja, bland annat på grund av lagändringar som rörde slutlig rösträkning och mandatfördelning och med anledning av den nya bestämmelse som säger att valnämndens preliminära rösträkning i undantagsfall får pågå fram till torsdagen efter valdagen.<sup>172</sup>

Valen ska räknas i ordningen riksdag, kommun och landsting.<sup>173</sup> Det innebär att länsstyrelserna påbörjar räkning av kommunfullmäktigeröster först när riksdagsvalet är färdigräknat och följaktligen att rösterna till landstingsfullmäktige räknas först när kommunfullmäktigevalen är färdigräknade. Tabell 4 visar hur många dagar det tagit för den sista av de 21 länsstyrelserna att godkänna rösträkningen i valet till riksdagen och för att godkänna rösträkning och göra mandatfördelningar i val till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Antal dagar det tar att räkna rösterna i respektive val utgår från måndagen efter valdag för respektive valår.

**Tabell 4** Antal dagar för sista länsstyrelse att räkna färdigt respektive val

Antal dagar efter valdagen	2010	2014	2018
Val till riksdag färdigräknat	4	5	7
Val till kommunfullmäktige färdigräknat	16	16	17
Val till landstingsfullmäktige färdigräknat	22	16	23

Källa: Valmyndigheten.

<sup>172</sup> Bland annat har reglerna om bedömningen av valesdlars giltighet ändrats inför valen 2018.

<sup>173</sup> 13 kap. 1 § vallagen (2005:837).



Tiden för länsstyrelserna att godkänna rösträkningen i riksdagsvalet har över de tre senaste riksdagsvalen ökat från fyra dagar till sju dagar. Efter att länsstyrelserna godkänt rösträkningen har Valmyndighetens nämnd fattat beslut om mandatfördelning. Vid riksdagsvalet 2010 skedde detta fyra dagar efter valdagen, 2014 skedde det sex dagar efter valdagen och 2018 skedde det sju dagar efter valdagen.<sup>174</sup>

Antalet kommunval och antalet röster att räkna för länsstyrelserna varierar i hög grad. Vid 2018 års val till kommunfullmäktige hade exempelvis Länsstyrelsen i Västra Götaland drygt 1,1 miljoner röster att räkna fördelade över 49 kommunval medan Länsstyrelsen i Gotlands län enbart hade ett kommunval att räkna med drygt 41 000 röster. Det innebär således att tidpunkterna för när länsstyrelserna är färdiga med respektive val kan variera stort.

### Bedömningen av valsedlar fördröjde valresultaten i valen 2018

Valmyndigheten har i sin utvärdering av valen 2018 uppgett att omfattningen av valsedlar som tillhör en annan valkrets än den som tryckt för ökade kraftigt under valet. Vid förtidsröstning i en annan valkrets än den som väljaren tillhör används de valsedlar som finns i den aktuella förtidsröstningslokalen. När dessa senare ska sammanräknas kommer länsstyrelsen i det län som väljaren är skriven att behöva ta ställning till om valsedeln enbart ska ses som en partivalsedel eller om den ska ses som en namnvalsedel. Om länsstyrelsen gör bedömningen att valsedlar från andra valkretsar ska ses som nya namnvalsedlar upprättar de så kallade ”stänklistor” över dessa. Stänklistor används främst i riksdagsvalet och enligt Valmyndigheten var registrering och hantering av stänklistor i valdatasystemet mycket tidskrävande vid 2018 års riksdagsval. Hanteringen av dessa bidrog till att Valmyndigheten tvingades senarelägga inrapporteringen av det slutliga resultatet av riksdagsvalet ett flertal gånger.<sup>175</sup> Det arbete som stänklistorerna medför är tidskrävande eftersom det kräver att rösträknarna hos länsstyrelsen gör en avstämning mot redan inregistrerade listor och om listan inte redan finns måste den registreras som ny i ett IT-stöd som inte är dimensionerat för att registrera sådana.<sup>176</sup> Detta bekräftas också av svaren i den enkätundersökning som Riksrevisionen riktat till länsstyrelserna.<sup>177</sup>

<sup>174</sup> Valmyndighetens nämnd fattade beslut om fördelning av mandat och fastställande av vilka kandidater som valts till ledamöter och ersättare den 23 september 2010, den 20 september 2014 och den 16 september 2018.

<sup>175</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2018*, 2019, s. 38–39.

<sup>176</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2018*, 2019, s. 40–41.

<sup>177</sup> Riksrevisionens länsstyrelseenkät, fråga 4. ”Bedöm i vad mån nedanstående skäl fördröjde den slutliga rösträkningen i din länsstyrelse vid RKL-valen 2018”. I bilaga 4 framgår samtliga frågor som ställdes i länsstyrelseenkäten.

15 av de 20 länsstyrelser som har besvarat Riksrevisionens enkät anger att de vid valen 2018 hade egna mål för när sammanräkningen skulle vara färdig.<sup>178</sup> Länsstyrelserna anger i enkätsvaren framför allt stänklistor som främsta skäl till att sammanräkningen i det valet fördröjdes.<sup>179</sup> 8 av 20 länsstyrelser anger att stänklister i ganska eller mycket hög grad fördröjde den slutliga rösträkningen vid 2018 års val. Tillämpning av stänklister skiljer sig åt mellan länsstyrelserna. Vid valen 2018 använde sig 9 av 21 länsstyrelser av stänklister medan resterande länsstyrelser hanterade valsedlar från andra valkretsar enbart som partivalsedlar.<sup>180</sup> I januari 2019 beslutade länsstyrelserna gemensamt att hantera valsedlar från stänklister som partivalsedlar, vilket innebär att de framöver inte behöver upprätta nya listor.<sup>181</sup>

### Utvecklingsarbete pågår hos länsstyrelserna

Utöver stänklistorna anger länsstyrelserna i enkätsvaren få andra skäl för att tiden för den slutliga rösträkningen fördröjdes. Behov av att räkna om rösterna uppges inte i någon större utsträckning vara skäl till att den slutliga sammanräkningen fördröjdes. Inte heller uppges det ha funnits stora problem med att de rösträknare som deltog i den slutliga rösträkningen var ovana eller för få till antalet.<sup>182</sup> I enkätens fritextsvar uppger dock fyra länsstyrelser att en utökad bemanning behövs för att bland annat få kortare arbetsdagar.<sup>183</sup>

Av de 17 länsstyrelser som uppger att de har gjort en uppföljning anger 15 att uppföljningen berörde den tid det tog att genomföra den slutliga rösträkningen. 7 anger att uppföljningen har medfört att länsstyrelserna har vidtagit åtgärder för att förkorta tiden för den slutliga rösträkningen. I fritextsvar nämns bland annat förenklingar och förbättringar i arbetssätt och administration och utökat antal rösträknare.<sup>184</sup>

<sup>178</sup> Riksrevisionens länsstyrelseenkät, fråga 2. "Hade din länsstyrelse ett eget mål för när ni senast skulle ha godkänt resultatet av den slutliga rösträkningen under RKL-valen 2018?"

<sup>179</sup> Riksrevisionens länsstyrelseenkät, fråga 4. "Bedöm i vad mån nedanstående skäl fördröjde den slutliga rösträkningen i din länsstyrelse vid RKL-valen 2018".

<sup>180</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2018*, 2019, s. 40.

<sup>181</sup> Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2018*, 2019, s. 41.

<sup>182</sup> Riksrevisionens länsstyrelseenkät, fråga 4. "Bedöm i vad mån nedanstående skäl fördröjde den slutliga rösträkningen i din länsstyrelse vid RKL-valen 2018." Länsstyrelserna skulle ta ställning till i vilken grad följande skäl fördröjde rösträkningen: ovana rösträknare, få rösträknare, många omräkningar, valnämndernas nyttjande av torsdagen för sin onsdagsräkning och stänklister samt hantering av valsedlar som i preliminära rösträkningen bedömdes som ogiltiga.

<sup>183</sup> Riksrevisionens länsstyrelseenkät, fråga 12. "På vilket sätt ska ni förkorta tiden för den slutliga rösträkningen?" Frågan besvarades som fritext av de länsstyrelser som svarat "Ja" på fråga 7, "Har din länsstyrelse följt upp arbetet med RKL-valen 2018?" och fråga 11, "Medförde uppföljningen att ni vidtar åtgärder för att förkorta tiden för den slutliga rösträkningen?"

<sup>184</sup> Ibid, fritextsvar från fråga 12.

## Samverkan och styrning

I de fritextsvar som länsstyrelserna har lämnat nämner ett flertal att samverkan mellan länsstyrelser liksom mellan länsstyrelserna och Valmyndigheten, är viktigt.<sup>185</sup> Några länsstyrelser efterfrågar tydligare styrning från Valmyndigheten avseende bland annat stänklister och liknande frågor som har att göra med hur valarbetet ska gå till. Några länsstyrelser uppger att de anser att det vore önskvärt att Valmyndigheten gavs befogenhet att ge riktlinjer i frågor om val till den övriga valadministrationen.

## 5.4 Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Tiden det tar för länsstyrelserna att räkna röster i riksdagsvalet håller sig inom de ramar som riksdagen bedömt rimliga, det vill säga i tid för att riksdagen ska kunna samlas senast femton dagar efter valet. Granskningen visar dock att det tar allt längre tid för länsstyrelserna att genomföra arbetet med den slutliga rösträkningen och mandatfördelningen. Vid valet till riksdagen kan beslut om mandatfördelning inte fattas förrän samtliga länsstyrelser rapporterat in sitt resultat. Det är därför av stor vikt att arbetet hos länsstyrelserna pågår utan större problem eller avbrott.

Även i valen till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige genomförs rösträkningen inom de tidsgränser som finns så att fullmäktige ska kunna samlas den 15 oktober. De flesta länsstyrelserna bedriver ett uppföljningsarbete som bland annat innefattar åtgärder för att förkorta tiden det tar att genomföra den slutliga sammanräkningen.

Riksrevisionens granskning visar att den huvudsakliga förklaringen till att det tar längre tid att slutföra och sammanställa det slutliga valresultatet beror på de så kallade stänklistora. I januari 2019 beslutade länsstyrelserna gemensamt att framgent hantera en röst från en stänklista som en partiröst.

Riksrevisionens samlade bedömning är att om beslutet om stänklistora efterlevs i efterkommande val kommer hanteringen att bli enhetlig och mindre tidskrävande.

---

<sup>185</sup> Riksrevisionens länsstyrelseenkät, fråga 15. "Är det något övrigt du skulle vilja ta upp om valförandet?"



## Referenslista

### Författningar med mera

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948).

Regeringsformen (1974:152).

Kommunallagen (2017:725).

Vallagen (1972:620).

Vallagen (1997:157).

Vallagen (2005:837).

Ändringsförfattning SFS 2018:1969 Lag om ändring i vallagen (2005:837).

Valförordningen (2005:874).

Förordning om instruktion för Valmyndigheten (2007:977).

Valprövningsnämndens beslut 2019:50 Frågor om s.k. rapportpartier och valsedlar.

### Riksdagstryck

Prop. 1972:105, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till vallag, m.m.*, bet. 1972:KU49, rskr. 269.

Prop. 2013/14:5, *Vital kommunal demokrati*.

Prop. 2013/14:48, *Ökad effektivitet, säkerhet och tillgänglighet i valförfarandet*.

Prop. 2013/14:124, *Ökad effektivitet, säkerhet och tillgänglighet i valförfarandet*, bet. 2013/14:KU31, rskr. 2013/14:231.

Prop. 2017/18:286, *Stärkt skydd för valhemligheten*, bet. 2018/19:KU12, rskr 2018/19:35.

### Rapporter och utredningar med mera

Kommittédirektiv, Förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt, dir. 2010:53.

Kommittédirektiv, Översyn av valsystemet, dir. 2011:97.

Kommittédirektiv, Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten, dir. 2015:104.

Norris, P., Wynter, T, Cameron, S., “Electoral Integrity & Campaign Media – The Electoral Integrity Project 2018 mid-year update”, *Electoral Integrity Project*, 2018, <https://www.electoralintegrityproject.com/2018midyearupdate>, hämtad 2019-10-14.

OSCE., “Sweden general elections 9 September 2018. ODIHR needs assessment mission report 15-17 May 2018”,  
<https://www.osce.org/odihr/elections/383934?download=true>, hämtad 2019-10-14.

OSCE., “Sweden general elections 9 September 2018. ODIHR Election Expert Team Final Report”,  
<https://www.osce.org/odihr/elections/sweden/403760?download=true>, hämtad 2019-10-14.

Promemoria Stärkt skydd för valhemligheten, dnr Ju2018/00824/L6.

SOU 2012:30, *Vital kommunal demokrati*.

SOU 2013:24, *E-röstning och andra valfrågor*.

SOU 2016:71, *Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten*.

Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen den 17 september 2006*, rapport 2007:1, Valmyndigheten, 2007.

Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen den 19 september 2010*, rapport 2011:1, Valmyndigheten, 2011.

Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2014–2015*, rapport 2015:1, Valmyndigheten, 2015.

Valmyndigheten, *Erfarenheter från valen 2018*, Valmyndigheten, 2019.

Valmyndigheten, *Erfarenheter från Europaparlamentsvalet 2019*, Valmyndigheten, 2019.

## Litteratur

Esaiasson, P., *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 3., [rev.] uppl., Norstedts juridik, 2007.

Johansson, S., *Valrätt – en introduktion till den rättsliga regleringen av de allmänna valen*. Jure Förlag, 2018.

Oscarsson, H., ”Utlandsröstande”, i Solevid (red.), *Svenska utlandsröster SOM-undersökningen till utlandssvenskar 2014*, SOM-rapport nr 65, 2016.

## Artiklar

Bankel, A-K, "Liberalerna i Järfälla kontrollräknade själva sina röster", *SVT Nyheter*, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/liberalerna-i-jarfalla-kontrollraknade-sjalva-sina-roster>, hämtad 2019-10-08.

Martinsson, J., "Den svenska demokratin står stark, men det finns varningstecken", *Sydsvenskan*, <https://www.sydsvenskan.se/2018-07-02/den-svenska-demokratin-star-stark-men-det-finns-varningstecken>, hämtad 2019-10-03.

Svenberg, J., "Förtidsröster försenade men lämnade: "Kommer inte påverka resultaträkningen"", <https://www.dn.se/sthlm/postroster-forsenade-men-lamnade-kommer-inte-paverka-resultatrakningen/>, *Dagens Nyheter*, hämtad 2019-01-15.

## Webbsidor

Valmyndigheten, "Statistik Val 2010" , <https://data.val.se/val/val2010/statistik/index.html>, hämtad 2019-10-07.

Valmyndigheten, "Statistik Val 2014" , <https://data.val.se/val/val2014/statistik/index.html>, hämtad 2019-10-07.

Valmyndigheten, "Statistik Val 2018" , <https://data.val.se/val/val2018/statistik/index.html>, hämtad 2019-10-07.

## Personlig kontakt

Telefonsamtal med handläggare på Valmyndigheten, 2019-08-12.

Telefonsamtal med valsamordnare vid Länsstyrelsen i Stockholms län, 2019-09-05.

Telefonsamtal med valsamordnare vid Länsstyrelsen i Uppsala län, 2019-09-09.





## Bilaga 1. Metod för datainsamling och analys

Denna bilaga kompletterar den metodbeskrivning som ges i granskningsrapporten under avsnitt 1.6 samt 3.4, 4.5 respektive 5.3. Underlaget i granskningen består av en väljarundersökning, en enkät till kommunerna, en enkät till länsstyrelserna samt registerdata från Valmyndigheten. Intervjuer har också gjorts med företrädare för de olika valmyndigheterna. Nedan redogörs närmare för hur datainsamlingen i granskningen gått till och hur materialet har analyserats.

### Väljarundersökning vid valet till Europaparlamentet 2019

#### Undersökningsdesign

Riksrevisionen genomförde i samband med EU-valet 2019 en väljarundersökning i syfte att undersöka hur valhemligheten skyddas i vallokaler mot bakgrund av den nya bestämmelsen om avskärmning av platsen där väljarna plockar valsedlar inför röstning. Undersökningen var designad som ett så kallat *kritiskt test*, där EU-valet betraktas som ett ”kritiskt fall under gynnsamma omständigheter” (*most likely case*).<sup>186</sup> Logiken i testet var den att om det påvisades problem i det aktuella valet skulle det också finnas skäl att tro att problemen kan bli än större i samband med ett nationellt val då antalet valsedlar, kuvert, väljare och avskärmningar som valadministrationen har att hantera är betydligt större. Med ett sådant upplägg har vi kunnat dra slutsatser både om hur avskärmningarna fungerade och valhemligheten bevarades i det aktuella valet, och hur de kan tänkas komma att fungera i kommande val till riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige.

#### Urval av vallokaler med olika avskärmningslösningar

Projektgruppen fick genom Stockholm stads valnämndskansli information om kommunernas olika planerade lösningar för avskärmning av platsen där väljarna plockar valsedlarna inför EU-valet 2019. Två av dessa lösningar – en som bestod i en wellpapplåda med insynsskydd på tre sidor och en som utgjordes av skärmar som bildade ett bås som väljaren går in i – valdes ut för att ingå i undersökningen. Motivet till att just dessa valdes var att de utgjorde två relativt tydliga alternativ, och att andra lösningar främst utgjorde variationer av dessa. Via kansliet erhöles också information om var i landet olika avskärmningslösningar skulle användas i det kommande valet. Projektgruppen fick information om att wellpapplådan med insynsskydd skulle komma att användas i Stockholm stads vallokaler och att skärmarna bland annat skulle användas i Umeå kommun.

<sup>186</sup> Esaïasson, *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 2007, s. 184.

Urvalet av vallokaler gjordes strategiskt utifrån principen att de skulle vara så lika varandra som möjligt, med undantag för de olika lösningar kommunerna hade valt för avskärmning av valsedlar. Genom att välja vallokaler som är så lika varandra som möjligt vad gäller sådana faktorer som systematiskt kan antas påverka hur en väljare svarar på frågor om skyddet av valhemligheten kan resultaten isoleras från dessa. Projektgruppen identifierade och tog hänsyn till två sådana faktorer: antalet väljare som förväntades besöka vallokalen under valdagen och väljarnas förtroende för valsystemet i allmänhet.

Fler väljare i vallokalen kan förväntas göra röstmottagarnas arbete med att hålla ordning i vallokalen och bland valsedlarna svårare, vilket kan inverka negativt på upplevelsen av hur valhemligheten i vallokalen skyddas. För att hålla mängden väljare i vallokalen någorlunda konstant i undersökningen valdes därför vallokaler ut som hade lika många valdistrikt som delade vallokal (3 distrikt per vallokal, med mellan 1 000 och 2 000 röstberättigade i varje distrikt) och ungefär lika högt valdeltagande i tidigare val (cirka 88 procent av de röstberättigade i Umeå och Stockholm deltog i riksdagsvalet 2018).

Förtroendet för valsystemet i allmänhet är en annan faktor som kan förväntas påverka hur en väljare svarar på frågor om hur valhemligheten skyddas i vallokalerna. En väljare som är mer kritisk eller misstänksam mot valsystemet kan också förväntas vara mer kritisk mot hur valhemligheten skyddas i vallokalerna. Projektgruppen kunde inte hitta uppgifter rörande väljares förtroende för valsystemet. Däremot fanns uppgifter om väljares förtroende för svenska politiker, vilket i någon mån kan antas samvariera med en väljares förtroende för valsystemet. I Sveriges Televisions vallokalsundersökning 2018 (VALU 2018) ställdes frågan "Allmänt sett, hur stort förtroende har du för svenska politiker?". Högst förtroende för svenska politiker hade Miljöpartiets väljare medan Sverigedemokraternas väljare hade lägst. Vid urvalet av vallokaler tog projektgruppen därför hänsyn till skillnader i partisympatier (särskilt avseende andel väljare som röstat på Miljöpartiet respektive Sverigedemokraterna i riksdagsvalet 2018) mellan orterna där vallokalerna var lokaliserade. I de orter där de utvalda vallokalerna är lokaliserade (Stockholm och Umeå) röstade omkring 7 procent på Miljöpartiet i valet till riksdagen 2018, och omkring 7 procent på Sverigedemokraterna.

### Genomförande av väljarundersökningen

Väljarundersökningen bestod av intervjuer med totalt 1 407 väljare som just avslutat sin röstning i EU-valet, och genomfördes i anslutning till sammanlagt sex vallokaler i Stockholm och i Umeå. Riksrevisionen anlät undersökningsföretaget Kantar Sifo för att genomföra intervjuerna vid de utvalda vallokalerna.

Undersökningen omfattade fyra frågor med fasta svarsalternativ (se bilaga 2). Väljare som avslutat sin röstning och var på väg från vallokalen tillfrågades om de kunde tänka sig att besvara ett antal korta frågor som underlag för Riksrevisionens granskning av skyddet av valhemligheten i vallokalerna. Svaren från de väljare som var villiga att svara på frågorna noterades, medan de som tackade nej inte medförde någon notering i materialet. Några uppgifter om hur många eller vilka väljare som inte valde att delta i undersökningen (bortfall) finns således inte.

Riksrevisionen genomförde platsbesök vid de utvalda vallokalerna i Stockholm under valdagen för att få en närmare uppfattning om hur de var utformade och placerade i vallokalen. Mer detaljerad information om hur Umeå kommuns lösning för att avskärma platsen för valsedlarna såg ut erhöles genom bilder och beskrivningar per e-post.

### Analys av resultaten från väljarundersökningen

Resultaten från väljarundersökningen analyserades i Excel genom beräkningar av antal och andelar väljare som svarat på undersökningens frågor på olika sätt. Två hypotesprövningar genomfördes, vilka avsåg skillnader i andel väljare som ansåg sig ha kunnat rösta hemligt i valet respektive hur väljarna ansåg att avskärmningarna fungerade för möjligheten att rösta hemligt i de olika vallokalerna. Beräkningarna gjordes med hypotestest av populationsandelar (så kallad z-test, med 95 procents signifikansnivå).

### Enkät till kommuner

Enkäten till kommunerna skapades i ett webbaserat enkätverktyg och sändes till samtliga 290 kommuner via e-post, varav 197 kommuner svarade. E-postadresser till kontaktpersoner i kommunerna för frågor om val hämtades från Valmyndigheten. Dessa uppgifter har kommunerna själva registrerat i valdatasystemet.

I följebrevet till enkäten framhöll Riksrevisionen att kommunernas medverkan var angelägen och att enkäten var frivillig att besvara. Eftersom flertalet av frågorna berörde valen 2018 önskade Riksrevisionen att enkäten besvarades av en person som arbetat med valfrågor i kommunen under åtminstone några år och helst varit delaktig i valen till riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige 2018. Samtliga frågor var obligatoriska att besvara. Om respondenten inte ville besvara frågan fanns alternativen "Ingen uppfattning" eller "Vill/kan inte svara". Enkäten skickades ut i början av juli 2019, det vill säga en dryg månad efter EU-valet.

Enkäten bestod av en blandning av frågor med fasta svarsalternativ där den svarande kunde välja endast ett respektive ett eller flera av dessa (*single choice*- respektive *multiple choice*-frågor), samt frågor med utrymme för fritextsvar (öppna frågor). Beroende på hur respondenterna svarade på frågorna hänvisades de

ibland vidare till andra frågor i enkäten (kopplade frågor). Enkäten var indelad i fem delar; frågor om rösträkning, uppföljning, samverkan och erfarenhetsutbyten samt arbetet med platsen för avskärmning av valsedlar vid EU-valet 2019. Avslutningsvis ställdes frågan om det var något övrigt som respondenten ville ta upp om valförfarandet. Enkätfrågorna finns i bilaga 3.

Inför arbetet med att konstruera enkäten intervjuade Riksrevisionen bland annat personer som arbetar med val i två kommuner. I arbetet med att ta fram frågor om valhemlighet utgick projektgruppen bland annat från de risker med avskärmningarna som beskrevs i förarbetena till bestämmelsen om avskärmning av valsedlar.

### Analys av resultaten från kommunenkäten

Svaren från kommunenkäten analyserades i Excel genom beräkningar av antal och andelar kommuner som svarat på undersökningens frågor på olika sätt. I vissa fall presenteras svarsandelarna i rapporten varje svar för sig, och i vissa fall har svar som i varierande grad kan betraktas som positiva respektive negativa presenterats tillsammans. Beroende på sammanhang har ibland neutrala och positiva respektive neutrala och negativa svar redovisats tillsammans. Projektgruppen har gått igenom samtliga fritextsvar och varit uppmärksam på teman som framkommer i dessa. I rapporten har fritextsvaren dels använts som grund för att beskriva hur kommuner resonerar om vissa teman, dels har de fungerat som illustrativa exempel på svar av en viss typ som förekommer relativt ofta i materialet.

Av samtliga 290 kommuner svarade 197 på enkäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på knappt 68 procent. Fördelningen av kommuner av olika typ bland de svarande är relativt jämn i förhållande till motsvarande fördelning hos den totala populationen kommuner. Det innebär att materialet inte innehåller några större skevheter vad gäller förekomst av olika kommuntyper som annars kunde ha påverkat generaliserbarheten i resultaten.

### Enkät till länsstyrelserna

Enkäten till länsstyrelserna skapades i ett webbaserat enkätverktyg och sändes till samtliga 21 länsstyrelser via e-post. Kontaktuppgifter (e-postadresser) till länsstyrelserna hämtades från Valmyndigheten. Uppgifterna har länsstyrelserna själva registrerat i valdatasystemet.

I följbrevet till enkäten framhöll Riksrevisionen att länsstyrelsernas medverkan var angelägen och att eftersom flertalet av frågorna berörde valen 2018 önskade Riksrevisionen att enkäten besvarades av en person som arbetat med valfrågor hos länsstyrelsen under en tid och helst varit delaktig i valen till riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige 2018. Samtliga frågor var

obligatoriska att besvara. Om respondenten inte ville besvara frågan fanns alternativen "Ingen uppfattning" eller "Vill/kan inte svara". Enkäten skickades ut i början av juli 2019, det vill säga en dryg månad efter EU-valet.

Enkäten bestod av en blandning av frågor med fasta svarsalternativ där den svarande kunde välja endast ett respektive ett eller flera av dessa (*single choice*- respektive *multiple choice*-frågor), samt frågor med utrymme för fritextsvar (öppna frågor). Beroende på hur respondenterna svarade på frågorna hänvisades de ibland vidare till andra frågor i enkäten (kopplade frågor). Enkäten var indelad i tre delar; frågor om rösträkning och uppföljning samt erfarenhetsutbyten. Avslutningsvis ställdes frågan om det var något övrigt som respondenten ville ta upp om valförfarandet. Enkätfrågorna finns i bilaga 4.

Inför arbetet med att konstruera enkäten intervjuade Riksrevisionen bland annat personer som arbetar med val i kommuner, på länsstyrelsen och på Valmyndigheten.

Svaren från länsstyrelseenkäten analyserades i Excel genom beräkningar av antal och andelar länsstyrelser som svarat på undersökningens frågor på olika sätt. Av samtliga 21 länsstyrelser svarade 20 på enkäten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på drygt 95 procent.

### Mandatförändringar under rösträkningen vid valen 2010–2018

Riksrevisionen hämtade in uppgifter från Valmyndigheten om mandatfördelningar för valen till riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige för åren 2010, 2014 och 2018. Val som överklagats till Valprövningsnämnden och där nämnden beslutat om omval eller ny sammanräkning exkluderades från undersökningen. I några fall exkluderades val till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige på grund av att det saknades uppgifter från valnämndens rösträkning under onsdagen. Detta avsåg dock enbart valen 2010. Vilka val som exkluderades i undersökningen framgår av bilaga 5. I bilagan framgår valår, län, vilket val som avses, anledningen till att uppgiften har exkluderats samt beslutsnummer om det är ett beslut från Valprövningsnämnden.

### Tidsåtgången för länsstyrelserna att genomföra den slutliga sammanräkningen vid valen 2010–2018

Riksrevisionen hämtade in uppgifter från Valmyndigheten om de tidpunkter som länsstyrelserna har registrerat in uppgifter från sammanräkningen i valdatasystemet vid valen till riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige för åren 2010, 2014 och 2018. Val som överklagats till Valprövningsnämnden och där nämnden beslutat om omval eller ny sammanräkning exkluderades från undersökningen. I några fall exkluderades val på grund av att det har gjorts rättelser i valdatasystemet. Vilka val som

exkluderades framgår av bilaga 6. I bilagan framgår valår, län, vilket val som avses, anledningen till att uppgiften har exkluderats samt beslutsnummer om det är ett beslut från Valprovsnämnden.

## Bilaga 2. Intervjufrågor väljarundersökning

1. Kände du att du kunde rösta hemligt när du röstade nyss?
  - Ja
  - Nej
  - Ingen uppfattning
2. Hur viktigt tycker du i allmänhet det är att kunna rösta hemligt?
  - Mycket viktigt
  - Ganska viktigt
  - Inte särskilt viktigt
  - Inte alls viktigt
  - Ingen uppfattning
3. Hur tycker du att det gick att rösta hemligt i jämförelse med förra valen?
  - Mycket bättre
  - Något bättre
  - Som förut
  - Något sämre
  - Mycket sämre
  - Röstade inte
  - Minns inte
  - Ingen uppfattning
4. Från och med det här valet ska det finnas en avskärmad plats för valsedlar. Hur tycker du att den fungerade för att du skulle kunna rösta hemligt? Avskärmningen var;
  - Helt tillräcklig
  - Delvis tillräcklig
  - Helt otillräcklig
  - Jag tänkte inte på att det fanns en avskärmning när jag röstade
  - Ingen uppfattning

VALFÖRFARANDET – VALHEMLIGHET, TRÄFFSÄKERHET OCH GODTAGBAR TID



## Bilaga 3. Enkätfrågor till kommunerna

1. I vilken kommun arbetar du? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*
  - Kommun (fritextsvar)
  - Vill inte svara
  
2. Hade din kommun riktlinjer för hur många gånger rösterna fick räknas om i vallokalen vid RKL-valen 2018? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*
  - Ja
  - Nej
  - Vill/kan inte svara
  
3. Sparade ni röster för att räkna dem vid onsdagsräkningen? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*
  - Ja vidare till fråga 4
  - Nej vidare till fråga 5
  - Vill/kan inte svara vidare till fråga 5
  
4. Varför sparade ni rösterna till onsdagsräkningen?  
*Flervalsfråga med möjlighet att avge ett graderat svar (stämmer mycket bra, stämmer ganska bra, stämmer inte särskilt bra, stämmer inte alls, ingen uppfattning).*
  - På grund av begränsade möjligheter att transportera röster till vallokalerna
  - För att få tillräckligt många röster att räkna vid onsdagsräkningen (valhemlighet)
  - För att underlätta rösträkningen i vallokalerna
  - Rösterna kom in till oss efter valdagen
  - Av annat skäl, nämligen (fritextsvar)
  
5. Bedöm i vad mån nedanstående skäl fördröjde onsdagsräkningen i din kommun.  
*Flervalsfråga med möjlighet att avge ett graderat svar (stämmer mycket bra, stämmer ganska bra, stämmer inte särskilt bra, stämmer inte alls, ingen uppfattning).*
  - Sena leveranser av röster till valnämnden
  - Ovana rösträknare
  - Flera omräkningar
  - Få rösträknare
  - Många förtidsröster att hantera
  - Av annat skäl, nämligen (fritextsvar)

Nedan ställer vi frågor om uppföljning av valarbetet vid RKL-valen 2018. Med uppföljning avses att kommunen på egen hand, eller genom extern part. Utvärderat sitt arbete med att genomföra val.

6. Har din kommun följt upp arbetet med RKL-valen 2018? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Ja vidare till fråga 7
- Nej vidare till fråga 8
- Vill/kan inte svara vidare till fråga 13

7. Har uppföljningen dokumenterats? *Flervalsfråga med möjlighet att avge flera svar.*

- Ja, genom mötesprotokoll som bevaras
- Ja, en extern aktör tog fram en rapport
- Ja, vi tog själva fram en rapport
- Ja, på annat sätt. Nämligen (fritextsvar)
- Nej
- Vill/kan inte svara

8. Varför gjordes inte någon uppföljning? *Öppen fritextfråga.*

vidare till fråga 13

9. Berörde uppföljningen den tid det tog att genomföra onsdagsräkningen? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Ja
- Nej
- Vill/kan inte svara

10. Medförde uppföljningen att ni vidtar åtgärder för att förkorta tiden för onsdagsräkningen? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Ja
- Nej
- Vill/kan inte svara

11. Berörde uppföljningen huruvida röster som räknas vid onsdagsräkningen i stället kan räknas i vallokaler? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Ja
- Nej
- Vill/kan inte svara

12. Medförde uppföljningen att ni vidtar åtgärder för att röster som räknas vid onsdagsräkningen i stället ska räknas i vallokalerna? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Ja
- Nej
- Vill/kan inte svara

Nedan ställer vi frågor om samverkan i arbetet med RKL-valen 2018. Med samverkan avses här diskussioner med andra kommuner för att till exempel utbyta erfarenheter och ta fram gemensamma riktlinjer.

13. Har din kommun träffat andra kommuner och diskuterat arbetet med RKL-valen 2018? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Ja vidare till fråga 14
- Nej vidare till fråga 19
- Vill/kan inte svara vidare till fråga 19

14. I vilka sammanhang diskuterade ni arbetet med RKL-valen 2018? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- I egen regi i kommunnätverk
- I samband med att länsstyrelsen sammankallade till möten
- På annat sätt, nämligen (fritextsvar)
- Vill/kan inte svara

15. Berörde diskussionerna den tid det tog att genomföra onsdagsräkningen? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Ja
- Nej
- Vill/kan inte svara

16. Medförde diskussionerna att ni vidtar åtgärder för att förkorta tiden för onsdagsräkningen? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Ja
- Nej
- Vill/kan inte svara

17. Berörde diskussionerna huruvida röster som räknas vid onsdagsräkningen i stället kan räknas i vallokalerna? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Ja
- Nej
- Vill/kan inte svara

18. Medförde diskussionerna att ni vidtar åtgärder för att röster som räknas vid onsdagsräkningen i stället ska räknas i vallokalerna? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Ja
- Nej
- Vill/kan inte svara

Nedan ställer vi frågor om kommunens behov av att utbyta erfarenheter med andra kommuner för att utveckla ert arbete med att genomföra val. Frågorna avser RKL-valen 2018.

19. Bedömer du att din kommun har behov av att utbyta erfarenheter med andra kommuner för att utveckla ert arbete med att genomföra val? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Ja, i mycket hög grad
- Ja, i ganska hög grad
- Ja, i ganska låg grad
- Nej, inte alls
- Ingen uppfattning

20. Med hänsyn till din kommuns behov, bedöm i vilken utsträckning ni utbyter erfarenheter med andra kommuner för att utveckla ert arbete med att genomföra val. *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- I mycket hög utsträckning
- I ganska hög utsträckning
- I ganska låg utsträckning
- Inte alls
- Ingen uppfattning

21. Bedömer du att kommunerna i Sverige behöver ett nationellt forum där ni kan ta fram gemensamma riktlinjer för ert arbete med att genomföra val? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- I mycket hög grad
- I ganska hög grad
- I ganska låg grad
- Inte alls
- Ingen uppfattning

## Frågor om valhemlighet

Frågorna om valhemlighet berör det arbete som skett inför och under valet till Europaparlamentet den 26 maj 2019. Vi är intresserade av hur ni i din kommun genomförde den nya bestämmelsen om att platsen där valsedlarna ska läggas ut ska avskärmas.

22. Vilken eller vilka lösningar använde din kommun i vallokalerna under valdagen för att avskärma platsen där valsedlarna lades ut? *Flervalsfråga med möjlighet att avge flera svar.*

- Wellpapplåda på bord med insynsskydd på tre sidor
- Fristående träkonstruktion med insynsskydd på tre sidor
- Skärmar som bildar ett bås som väljaren går in i
- Annan lösning, nämligen (fritextsvar)
- Vill/kan inte svara

23. Hade din kommun kontakt med andra kommuner när ni bestämde er för hur ni skulle avskärma platsen där valsedlarna lades ut? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Ja
- Nej
- Vill/kan inte svara

24. Bedöm om något eller några av följande problem beskriver din kommuns arbete inför EU-valet 2019 med att avskärma platsen där valsedlarna lades ut. *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett graderat svar (i mycket hög utsträckning, i ganska hög utsträckning, i ganska låg utsträckning, inte alls, ingen uppfattning).*

- Vallokalernas utformning gjorde det svårt att genomföra bestämmelsen
- Arbetet försvårades av att nya lagparagrafen var svårtolkad
- Arbetet försvårades av att det var problematiskt att rekrytera tillräckligt många röstmottagare till vallokalerna
- Annat, nämligen (fritextsvar)

25. Bedöm om något eller några av följande problem uppstod i kommunens vallokaler med koppling till avskärmningen av valsedlar. *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett graderat svar (i mycket hög utsträckning, i ganska hög utsträckning, i ganska låg utsträckning, inte alls, ingen uppfattning).*

- Stulna valsedlar
- Undangömda valsedlar
- Röstning genomfördes vid valsedelställen i stället för vid valbåsen
- Köbildning
- Annat, nämligen (fritextsvar)

26. Kommer ni att utbyta erfarenheter efter EU-valet med andra kommuner om valet av avskärmning av valsedlar? *Flervalfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Ja
- Nej
- Vill/kan inte svara

27. Hur bedömer du att samma lösning för avskärmning av valsedlar kommer att fungera vid RKL-valen år 2022? *Flervalfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Mycket bra vidare till fråga 29
- Bra vidare till fråga 29
- Varken bra eller dåligt vidare till fråga 29
- Dåligt vidare till fråga 28
- Mycket dåligt vidare till fråga 28
- Ingen uppfattning vidare till fråga 29

28. Vad bedömer du kommer att fungera dåligt eller mycket dåligt?

*Öppen fritextfråga.*

29. Är det något övrigt du skulle vilja ta upp om valförandet som vi inte har frågat om? *Öppen fritextfråga.*

## Bilaga 4. Enkätfrågor till länsstyrelserna

1. I vilken länsstyrelse arbetar du? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*
  - Länsstyrelsen i (fritextsvar)
  - Vill inte svara
2. Hade din länsstyrelse ett eget mål för när ni senast skulle ha godkänt resultatet av den slutliga rösträkningen under RKL-valen 2018? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*
  - Ja
  - Nej
  - Vill/kan inte svara
3. Bedöm i vad mån nedanstående skäl ledde till omräkningar i den slutliga rösträkningen vid RKL-valen 2018.  
*Flervalsfråga med möjlighet att avge ett graderat svar (i mycket hög grad, i ganska hög grad, i ganska låg grad, inte alls, ingen uppfattning).*
  - Resultaten av den slutliga rösträkningen innebar ändrad mandatfördelning i förhållande till de preliminära resultaten
  - Skillnaden i antalet räknade röster mellan den slutliga- och den preliminära rösträkningen (till exempel på grund av fel i protokoll eller felräkningar)
  - Allmänheten (inkl. partier och kandidater) kontaktade länsstyrelsen om att personrösterna var felräknade
  - Annat, nämligen (fritextsvar)
4. Bedöm i vad mån nedanstående skäl fördröjde den slutliga rösträkningen i din länsstyrelse vid RKL-valen 2018.  
*Flervalsfråga med möjlighet att avge ett graderat svar (i mycket hög grad, i ganska hög grad, i ganska låg grad, inte alls, ingen uppfattning).*
  - Ovana rösträknare
  - Få rösträknare
  - Många omräkningar
  - Valnämnderna nyttjade torsdagen för sin onsdagsräkning
  - Stänklister
  - Hantering av valsedlar som i preliminära rösträkningen bedömdes som ogiltiga
  - Annat, nämligen (fritextsvar)

5. Vilket av följande alternativ beskriver bäst hur din länsstyrelse tog emot röster från den största kommunens (avseende antalet röster) onsdagsräkning vid RKL-valen 2018? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Kommunens valnämnd räknade ett val i taget och levererade rösterna till länsstyrelsen vid mer än ett tillfälle
- Kommunens valnämnd räknade samtliga val och levererade rösterna till länsstyrelsen vid ett tillfälle
- Vill/kan inte svara

6. Vilket av följande alternativ beskriver bäst hur din länsstyrelse gjorde mandatfördelningar för kommunfullmäktige vid valet 2018? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Vi gjorde mandatfördelningen så snart vi hade räknat en kommuns röster
- Vi gjorde mandatfördelningar för samtliga val och levererade rösterna till länsstyrelsen vid ett tillfälle
- Vill/kan inte svara

Nedan ställer vi frågor om uppföljning av valarbetet vid RKL-valen 2018. Med uppföljning avses att länsstyrelsen på egen hand, eller genom extern part, utvärderat sitt arbete med att genomföra val.

7. Har din länsstyrelse följt upp arbete med RKL-valen 2018? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Ja vidare till fråga 8
- Nej vidare till fråga 9
- Vill/kan inte svara vidare till fråga 12

8. Har uppföljningen dokumenterats? *Flervalsfråga med möjlighet att avge flera svar.*

- Ja, genom mötesprotokoll som bevaras
- Ja, en extern aktör tog fram en rapport
- Ja, vi tog själva fram en rapport
- Ja, på annat sätt. Nämligen (fritextsvar)
- Nej
- Vill/kan inte svara

9. Varför gjordes inte någon uppföljning? *Öppen fritextfråga.*

vidare till fråga 13



10. Berörde uppföljningen den tid det tog att genomföra den slutliga rösträkningen? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Ja
- Nej
- Vill/kan inte svara

11. Medförde uppföljningen att ni vidtar åtgärder för att förkorta tiden för den slutliga rösträkningen? *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Ja
- Nej
- Vill/kan inte svara

12. På vilket sätt ska ni förkorta tiden för den slutliga rösträkningen? *Öppen fritextfråga.*

13. Bedömer du att din länsstyrelse har ett behov av att utbyta erfarenheter med andra länsstyrelser för att utveckla ert arbete med att genomföra val?

*Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- Ja, i mycket hög grad
- Ja, i ganska hög grad
- Ja, i ganska låg grad,
- Nej, inte alls,
- Ingen uppfattning

14. Med hänsyn till din länsstyrelses behov, bedöm in vilken utsträckning ni utbyter erfarenheter med andra länsstyrelser. *Flervalsfråga med möjlighet att avge ett svar.*

- I mycket hög utsträckning,
- I ganska hög utsträckning,
- I ganska låg utsträckning,
- Inte alls,
- Ingen uppfattning

15. Är det något övrigt du skulle vilja ta upp om valförfarandet?

*Öppen fritextfråga.*



## Bilaga 5. Exkluderade val i undersökningen av mandatförändringar

**Tabell 5** Exkluderade val i undersökning av mandatförändringar i valen till riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige 2010–2018.

Valår	Län	Val	Anledning	Valprövningsnämndens beslut
2010	Örebro län	Kommunfullmäktige i Örebro	Omval	2010:36
2010	Västra Götalands län	Landstingsfullmäktige i Västra Götalands län	Omval	2010:45 m.fl
2014	Skåne län	Kommunfullmäktige i Båstad	Omval	2014:44
2018	Dalarnas län	Kommunfullmäktige i Falun	Omval	2018:398 m.fl
2010	Jönköpings län	Kommunfullmäktige i Aneby	Uppgift saknas	saknas
2010	Värmlands län	Kommunfullmäktige i Arvika	Uppgift saknas	saknas
2010	Västerbottens län	Kommunfullmäktige i Bjurholm	Uppgift saknas	saknas
2010	Kronobergs län	Kommunfullmäktige i Ljungby	Uppgift saknas	saknas
2010	Västerbottens län	Kommunfullmäktige i Nordmaling	Uppgift saknas	saknas
2010	Västerbottens län	Kommunfullmäktige i Umeå	Uppgift saknas	saknas
2010	Kronobergs län	Kommunfullmäktige i Växjö	Uppgift saknas	saknas
2010	Jönköpings län	Landstingsfullmäktige i Jönköpings län	Uppgift saknas	saknas
2010	Kronobergs län	Landstingsfullmäktige i Kronobergs län	Uppgift saknas	saknas
2010	Värmlands län	Landstingsfullmäktige i Värmlands län	Uppgift saknas	saknas
2010	Västerbottens län	Landstingsfullmäktige i Västerbottens län	Uppgift saknas	saknas



## Bilaga 6. Exkluderade val i undersökningen av länsstyrelsens tid för rösträkning

**Tabell 6** Exkluderade val i undersökning av länsstyrelsen tid för rösträkning i valen till riksdag, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige 2010–2018.

Valår	Län	Val	Anledning	Valprövningsnämndens beslut
2010	Västra Götalands län	Kommunfullmäktige i Alingsås	Ny sammanräkning	2010:48, 71
2010	Södermanlands län	Kommunfullmäktige i Eskilstuna	Ny sammanräkning	2010:61
2010	Gävleborgs län	Kommunfullmäktige i Hofors	Ny sammanräkning	2010:266
2010	Västra Götalands län	Kommunfullmäktige i Härryda	Ny sammanräkning	2010:43, 44, 46
2010	Östergötlands län	Kommunfullmäktige i Åtvidaberg	Ny sammanräkning	2010:52
2014	Dalarnas län	Kommunfullmäktige i Avesta	Ny sammanräkning	2014:45, 46 (del), 47 (del), 50
2014	Dalarnas län	Kommunfullmäktige i Borlänge	Ny sammanräkning	2014:45, 46 (del), 47 (del), 50
2014	Dalarnas län	Kommunfullmäktige i Falun	Ny sammanräkning	2014:45, 46 (del), 47 (del), 50
2014	Dalarnas län	Kommunfullmäktige i Gagnef	Ny sammanräkning	2014:45, 46 (del), 47 (del), 50
2014	Dalarnas län	Kommunfullmäktige i Hedemora	Ny sammanräkning	2014:45, 46 (del), 47 (del), 50
2014	Dalarnas län	Kommunfullmäktige i Leksand	Ny sammanräkning	2014:45, 46 (del), 47 (del), 50
2014	Dalarnas län	Kommunfullmäktige i Ludvika	Ny sammanräkning	2014:45, 46 (del), 47 (del), 50
2014	Dalarnas län	Kommunfullmäktige i Mora	Ny sammanräkning	2014:45, 46 (del), 47 (del), 50
2014	Stockholms län	Kommunfullmäktige i Nacka	Ny sammanräkning	2014:85
2014	Dalarnas län	Kommunfullmäktige i Orsa	Ny sammanräkning	2014:45, 46 (del), 47 (del), 50
2014	Dalarnas län	Kommunfullmäktige i Rättvik	Ny sammanräkning	2014:45, 46 (del), 47 (del), 50
2014	Stockholms län	Kommunfullmäktige i Sigtuna	Ny sammanräkning	2014:90

## VALFÖRFARANDET – VALHEMLIGHET, TRÄFFSÄKERHET OCH GODTAGBAR TID

Valår	Län	Val	Anledning	Valprövningsnämndens beslut
2014	Dalarnas län	Kommunfullmäktige i Smedjebacken	Ny sammanräkning	2014:45, 46 (del), 47 (del), 50
2014	Dalarnas län	Kommunfullmäktige i Säter	Ny sammanräkning	2014:45, 46 (del), 47 (del), 50
2014	Dalarnas län	Kommunfullmäktige i Älvdalen	Ny sammanräkning	2014:45, 46 (del), 47 (del), 50
2018	Västra Götalands län	Kommunfullmäktige i Ale	Ny sammanräkning	2018:846
2018	Dalarnas län	Kommunfullmäktige i Borlänge	Ny sammanräkning	2018:851, 405
2018	Västra Götalands län	Kommunfullmäktige i Grästorp	Ny sammanräkning	2018:892
2018	Jämtlands län	Kommunfullmäktige i Ragunda	Ny sammanräkning	2018:877
2018	Västra Götalands län	Kommunfullmäktige i Strömstad	Ny sammanräkning	2018:795
2018	Skåne län	Kommunfullmäktige i Svedala	Ny sammanräkning	2018:732
2018	Jönköpings län	Kommunfullmäktige i Vaggeryd	Ny sammanräkning	2018:826, 830
2018	Östergötlands län	Kommunfullmäktige i Valdemarsvik	Ny sammanräkning	2018:821
2010	Örebro län	Kommunfullmäktige i Örebro	Omval	2010:36
2014	Skåne län	Kommunfullmäktige i Båstad	Omval	2014:44
2018	Dalarnas län	Kommunfullmäktige i Falun	Omval	2018:398 m.fl
2010	Dalarnas län	Kommunfullmäktige i Mora	Teknisk rättelse	saknas
2014	Skåne län	Kommunfullmäktige i Bjuv	Teknisk rättelse	saknas
2014	Värmlands län	Riksdag	Fel i valdatasystemet	saknas

Ett väl avvägt och välfungerande valsysteem är av fundamental betydelse för demokratin. Riksrevisionen har granskat tre väsentliga aspekter av valförfarandet, nämligen valhemligheten, träffsäkerheten i de preliminära valresultaten och tiden det tar att genomföra sammanräkningen.

Vår granskning visar att arbetet i huvudsak är ändamålsenligt utformat, men att det finns utrymme för förbättringar. Många problem som iakttagits kan kopplas till systemet för valedlar. Trots att valedelssystemet inte varit i fokus har vi gjort iakttagelser om det.

Valhemligheten skyddas väl i vallokalerna, särskilt med avskärmning av valedlarna. Samtidigt orsakar avskärmningarna problem i vallokalerna med risker för valdeltagandet.

De preliminära valresultaten bedöms vara rimligt träffsäkra i förhållande till det slutliga valresultatet. Vi ser samtidigt att det går att öka träffsäkerheten i dessa.

Valresultaten blir klara inom riksdagens beslutade tidsgränser, men länsstyrelsernas slutliga sammanräkning tar allt längre tid.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge Valmyndigheten i uppdrag att bereda möjlighet för samverkan mellan de olika valmyndigheterna. Valmyndighetens roll och ansvar bör också ses över. Regeringen bör vidare ta ställning till om det är önskvärt att öka andelen förtidsröster som räknas på valnatten. De bör också ta initiativ till en bred översyn av valedelssystemet i syfte att avgöra hur ett alternativt valedelssystem skulle kunna utformas inför kommande val i Sverige.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-544-2

Beställning: [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

RIKSREVISIONEN

---

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

[WWW.RIKSREVISIONEN.SE](http://WWW.RIKSREVISIONEN.SE)